ARTURO PELLET LASTRA

TEORÍA DEL ESTADO

ABELEDO-PERROT

TEORÍA
DEL ESTADO

Los contenidos de este libro pueden ser
reproducidos, en todo o en parte, siempre
y cuando se cite la fuente y se haga con
fines académicos, y no comerciales

ARTURO PELLET LASTRA

TEORÍA DEL ESTADO

ABELEDO-PERROT
BUENOS AIRES

Todos los derechos reservados
© by ABELEDO-PERROT S. A. E. e I.
Lavalle 1280 -- 1048 - Buenos Aires – Argentina
http://www.abeledo-perrot.com
Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723

I.S.B.N.: 950-20-1181-3

IMPRESO EN LA REPUBLICA ARGENTINA

A Susana Beatriz, mi mujer,
que me acompaña desde los años
en que escribí mis primeros ensayos

PREFACIO

El libro que tiene entre sus manos, esta Teoría del Estado con la cual describo y analizo a la sociedad política en la historia y en este fin del milenio, es probablemente el trabajo más importante y por eso más meditado y conciso que he tenido la oportunidad de escribir.

Lo he escrito cumpliendo una consigna de toda mi vida, que sintetizo con las palabras que Eduardo Mallea utilizó en su ensayo sobre la Argentina de los años treinta: "...Que el hombre vuelva a ser el creador de su vida, el inventor de un mundo nuevo, donde vivir no sea plan de muerte sino empresa de vida, es decir de grandeza sin crimen y de poesía sin ignominia".

Al correr de las páginas, comprobaremos que a lo largo de los cinco siglos transcurridos desde que terminaron de armarse en Occidente los grandes Estados nacionales, poderosos de diferentes razas, credos y nacionalidades llevaron adelante diversos planes de muerte concretados en guerras, revoluciones y golpes de Estado, que a veces desembocaron en mejores condiciones de vida para las poblaciones que padecieron estas cíclicas aventuras terrestres, pero otras veces, las más, los llevaron a nuevas formas de sometimiento, encrucijadas históricas que protagonizaban los que mandaban y los que obedecían.

Por eso, este libro es una historia del poder, de los que mandan y obedecen, de los que lo hicieron antes y de los que ahora integran esta ecuación política inevitable.

De eso se trata en estas páginas, de hacer un balance de las teorías y hechos que explican el porqué y el cómo del poder en la aldea global en que hemos terminado viviendo cuando cierra el siglo más violento, cruel y vertiginoso de la aventura del hombre y está por comenzar un nuevo siglo y milenio que seguramente continuará proyectando este dilema en el espacio y el tiempo.

No quiero ser escéptico pero tampoco demasiado optimista, lo que me coloca una vez más en el camino de la investigación que revela la realidad histórica. Pero si otras veces, en otros libros, he dado prioridad a la narración de los hechos, aquí me veo forzado a sacar conclusiones a partir de ellos y de las ideas que desde los tiempos de las célebres caminatas de Sócrates, Platón y sus discípulos, han venido nutriendo la especulación filosófica y política sobre cómo gobernar la ciudad terreste, la *polis,* el Estado en que vivimos.

Ahora bien, si escribo la historia de los hechos e ideas políticas, no puedo soslayar mi experiencia personal sobre tantos desacuerdos y coincidencias, avances y retrocesos, crímenes de los hombres mezquinos y hazañas de los hombres con grandeza, que los hay aunque no parezca.

Es por eso que al referirme a los que mandan debo decir cómo y porqué mandan y sobre todo hasta qué punto mandan, utilizando no sólo los elementos teóricos o prácticos que fui conociendo a lo largo de treinta años de enseñanza en seis universidades de nuestro país, sino también lo que vi y viví siendo dos veces subsecretario de Estado de gobiernos constitucionales y cinco años asesor en ambas cámaras del Congreso, verdaderos laboratorios experimentales que me han dado material para mis libros *El Estado y la Realidad Histórica* (1979), *El Congreso por Dentro, desde 1930 hasta Nuestros Días* (1992) y *El Poder Parlamentario, su Orígen, Apogeo y Conflictos* (1995).

Ahora bien, si ha sido relativamente fácil hacer la radiografía de los que mandan a nivel gubernamental, no lo ha sido tanto describir la operatoria y características de los factores de poder, que como se sabe son los que le ponen límites a los que detentan formalmente ese mando. Son ellos y no nosotros, los que diseñan la sociedad política día a día.

La realidad histórica nos demuestra que aquí y en otros casi doscientos países del planeta, los dueños del poder económico y social nos reemplazan en esa tarea. Son ellos y no nosotros los que dicen qué hacer y obran como referentes para los detentadores legales del poder.

Sin hacernos demasiadas ilusiones, los pequeños hombres de la democracia, los que sólo mandamos en el instante en que votamos, tal vez podamos influir algo más en el futuro si logramos participar en el debate y en el devenir del Estado y ser así copartícipes en la creación de nuestra vida política, inventores de un mundo sin exclusiones ni ignominias, ideal que no declino desde que apareció mi primer libro de poesías, *El Hombre en su Ciclo*.

La verdadera democracia es la que se ejerce participando y controlando a quienes detentan el mando, debatiendo en todos los foros en que nos sea posible hacer uso del poder precioso de las palabras.

ARTURO PELLET LASTRA
Navidad de 1998

CAPÍTULO I

LA TEORÍA DEL ESTADO Y EL FENÓMENO POLÍTICO

El fenómeno político, tal como se lo observa en el ámbito del Estado a partir del siglo XVI y tal como se da en nuestros días, es el objeto concreto de este ensayo. No es el mismo que motivaba a Mariano de Vedia y Mitre, uno de los primeros politólogos argentinos y fundador de la primera cátedra de Derecho Político de la Universidad de Buenos Aires, para quien "El objeto de esta disciplina se encuentra en la confluencia de la política y del Derecho", criterio en el que seguía a Adolfo Posada, que en 1880 fundó en la Universidad de Madrid la cátedra de esa asignatura, incluyendo temas de derecho constitucional comparado. No es tampoco mi propósito desplegar en estas páginas una historia de las ideas políticas, ni ocuparme de la Ciencia Política en su conjunto.

Mi objetivo es analizar y explicar el funcionamiento de la sociedad política, que en este ensayo va a quedar definida como sinónimo de Estado, con la convicción de que a partir del desmenuzamiento de los procesos, hechos y conflictos políticos de un amplio y decisivo período de la historia de Occidente podamos explicarnos y explicar porqué hemos llegado a donde hemos llegado en el umbral del siglo XXI. Cómo se han ido desarrollando las instituciones de esa comunidad política que es el Estado, en cuanto a su gobierno, su población, su territorio, su clase dirigente y la finalidad que debe tener para considerarse y ser considerado como tal.

Es decir, nos importa describir como quería Aristóteles la faz agonal y la faz arquitectónica de la política y de la estructura del poder, el evento, la fenomenología de los procesos históricos que nos han ido determinando y definiendo en el curso de estos siglos decisivos de la aventura humana, en este espacio planetario en el cual convivimos en comunión con nuestros ancestros y hacemos o deshacemos nuestra vida comunitaria.

Entonces, no es la normativa sino la dinámica del poder lo que nos atrae en este ensayo, porque la normativa importa para describir el "deber ser" de la estructura del poder y lo que nosotros ahora vamos a describir es el ser, el acontecer para ser.

Para analizar esta teoría es necesario utilizar los instrumentos que nos proporciona la historia. Decía Georges Burdeau en su *Méthode de la Science Po-*

litique: "La historia tiene un sentido social y una fuerza actuante de tal poder que por si sola determina y engendra nuevas doctrinas y realizaciones políticas. Existe en cada época y en cada país una especie de conciencia o impulso histórico que induce a obrar a los contemporáneos en un sentido determinado". O como reflexionaba Leon Tolstoi en *La Guerra y la Paz* "...Estamos gobernados por la historia, somos empujados por los hechos, el acontecer inevitable y determinante que nos convierte en protagonistas o en espectadores de sucesos que no siempre podemos modificar...".

En la misma sintonía, Ambrosio Romero Carranza [1] asegura que: "Por ello la historia es utilizada por las ideologías políticas para fundamentar sus afirmaciones y conseguir adherentes", y agrega "si diversas son las opiniones de los tratadistas sobre el verdadero objeto y real contenido de... lo político, en cambio todos están de acuerdo sobre cuál es su verdadera base, la historia". Refiriéndose concretamente al Estado, añade: "Se hace necesario conocer el orden histórico vigente en determinadas épocas y en determinados países para poder llegar a comprender las formas de organización política que han existido en el mundo... Se debe considerar al Estado como forma histórica concreta, que nace en un momento dado y que se encuentra prendido en el acontecer del que representa una estructura política, históricamente aprehendida, desarrollada e individualizada... Debemos conocer las formas históricas concretas y saber de que nacieron en momentos determinados, para poder captar la naturaleza del Estado y las variaciones que sufre su estructura a través de los siglos...".

Es por ello que, si bien no incluimos en el ensayo uno o más capítulos específicos sobre la historia de las ideas, al explicar las distintas versiones del Estado, las formas de gobierno o las teorías sobre el poder y, en fin, las características de la clase política, necesariamente hacemos historia de las ideas políticas. Podríamos decir entonces que esta historia del pensamiento es un instrumento indispensable de la Teoría del Estado, tal como la planteamos en este libro.

Es así que para poder captar el sentido de la *polis* griega debemos conocer la historia de Atenas, y para captar las estructuras del poder medieval y estamental debemos conocer los escenarios en los cuales se sucedieron los hechos y se entretejieron las ideas en el milenio del medioevo.

LA *POLIS*, LA REPÚBLICA Y EL ESTADO

La palabra política se origina en los vocablos griegos *polis, politeia* y *politike,* unos y otros sinónimos de una sola realidad: la que representa la ciudad-Estado de Atenas, paradigma del universo político griego del siglo de Pericles.

[1] ROMERO CARRANZA, A., *Historia del Derecho Político I,* Biblioteca de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales, Buenos Aires, 1971, págs. 15-16.

En esa ciudad-Estado se hacía política, o sea se trataban los negocios públicos, en forma más o menos abierta en el ágora o plaza pública ubicada en una planicie debajo de la colina del Partenón, edificio público, valga la redundancia, donde junto con los ritos de la época también se trataban las cosas necesarias para bien gobernar a los atenienses.

En sus calles y en sus diversos escenarios públicos y privados el *zoom politikon*, o sea el animal político de que nos hablaba Aristóteles, iba desarrollando su precaria aventura del poder. Y el *zoom politikon* era una manera de calificar al ciudadano de esa época que vivía en sociedad, porque como decía el sabio estagirita "sólo los dioses o las bestias, pueden vivir fuera de la sociedad", al margen de la civilización de los hombres.

Esta relación entre la ciudad-Estado y el tratar la cosa pública, la *polis* donde el *zoom politikon* considera sus asuntos, se traduce en la civilización romana con la palabra *res publica, reipublicae* o República, que para Quintiliano será "la *civilitas*", para Tito Livio "la *ars republicae*" y para Ulpiano, más preciso que los filósofos por ser un jurista, será el estado de la cosa pública o en su idioma *publicum jus est quod ad Statum rei romanae spectat* ("el derecho público conviene al Estado de la república").

Y así, semánticamente, nos acercamos al gran protagonista de este ensayo, el Estado, al que nos vamos a referir en el próximo capítulo en extenso, ya que lo que interesa ahora es precisar el objetivo y los límites de nuestro ensayo y para eso debemos comenzar recordando que la politología deriva de la palabra madre, *polis*, política y de *logos*, razón, exposición razonada de un tema.

EVOLUCIÓN DE LOS ESTUDIOS POLÍTICOS HASTA EL PRESENTE

Para llegar al estado actual de evolución y desarrollo de la Ciencia Política en general y de la Teoría del Estado en particular, han debido transcurrir veinticuatro siglos desde los tiempos de la Academia de Sócrates y Platón hasta las sesiones de la *International Political Science Association* (IPSA) que reúne cada tres años a casi mil politólogos en sus congresos científicos realizados en distintas ciudades del mundo.

Los precursores fueron, casi sin excepción, filósofos tales como Platón, Aristóteles y Protágoras, el greco-romano Polibio y Cicerón en la antigüedad clásica, así como santo Tomás y san Agustín en el medioevo cristiano, todos proponían diversas fórmulas sobre cómo debía ser la sociedad política para que sus ciudadanos o súbditos vivieran en forma más justa y feliz.

Cambiando el enfoque, a medio camino entre cómo es el poder y el Estado y cómo debe ser uno y otro, operan sus propuestas los renacentistas Althusius, Bodin y Maquiavelo. En una tercera época, las doctrinas se van elaborando con una mayor aproximación a la realidad histórica que nos rodea, entrando en esa etapa los contractualistas Hobbes, Locke, Rousseau y sus casi contemporáneos Montesquieu, Suárez, Diderot, D'Alambert y Voltaire, entre otros.

Es decir que, de una manera u otra, hasta fines del siglo XV, en el campo de las ideas políticas, predominaron —por no decir monopolizaron el pensamiento— los filósofos, hasta que con *El Príncipe,* de Nicolás Maquiavelo en 1513 se comienza a desarrollar una visión de la cosa política más objetiva, más ubicada en un contexto histórico determinado.

Nos dice Marcel Prélot: "La política ocupa prácticamente la cúspide de la jerarquía, porque su objeto —la ciudad-Estado— engloba toda la organización social. La concepción tomista es una formulación detallada de la doctrina aristotélica. En santo Tomás la noción de Estado, pasa de la colectividad popular al gobierno, del gobierno a la persona de quien gobierna, del Estado al reino y del reino al príncipe" [2].

Y así podríamos decir que Aristóteles elabora su tesis sobre un buen gobierno, mientras que santo Tomás quiere que se gobierne para el bien común, en tanto que Maquiavelo abandonando la filosofía predominante hasta su época, tiene un objetivo más directo y brutal, ajeno a las preocupaciones de los clásicos.

Así del campo de la pura especulación filosófica y de los esbozos que proponía Tomás Moro en la *Utopía*, pasamos a los intentos de erigir una sociedad más justa y organizada, convenida entre súbditos (como quería Hobbes) o caballeros (tal como proponía Locke) o suizos creyentes en la "voluntad general", al estilo de Rousseau o simplemente ciudadanos que consideran que la soberanía reside en la Nación, que era la propuesta de Sieyès en *Qué es el Tercer Estado*, editado en París poco antes de la toma de la Bastilla, en 1789.

Abandonando el ideal de un acuerdo social o político, Robespierre, Marat y Danton, entre otros, pasan de las palabras a los hechos y hacen rodar las cabezas de príncipes y señores, sean inocentes o culpables, para levantar una ciudad utópica basada en la "diosa de la Razón".

De una manera u otra hasta principios del siglo XIX en el pensamiento político siguen predominando los filósofos, que si bien con el avance de los siglos van analizando con más cuidado la realidad y despegándose de las utopías, siguen especulando con una sociedad política que sea un ámbito más acogedor y justo que el de la realidad que los rodea.

Comienzo de la era científica

Ahora bien, las generaciones de filósofos que se suceden en el tiempo nos han hecho un legado válido para el análisis científico de la política. El legado que nos hace Aristóteles, prolijo cataloguista de ciento cincuenta y ocho constituciones de su época y de la antigüedad, es el método de la observación. Maquiavelo en *El Príncipe*, introduce en la especulación teórica la regla de oro de la objetividad, actitud que lo hace aparecer como cínico y cruel, cuando en realidad

[2] PRÉLOT, Marcel, *La Ciencia Política,* Eudeba, Buenos Aires, 1961, pág. 23.

es tan sólo objetivo. Su única especulación es obtener un empleo de consejero de la familia ducal de los Médicis o algún otro acomodo burocrático al servicio de un príncipe oportunista.

Bodin, habitante del mismo siglo que el florentino, desarrolla al máximo el método de la observación, técnica que se vuelve sistemática en *L'Esprit des Lois* de Montesquieu. Tocqueville en *La Democracia en América,* y otros libros de su autoría, profundiza en la observación del fenómeno democrático que comenzaba a desarrollarse a ambos lados del Atlántico norte a mediados del siglo pasado, en tanto que Comte introduce el método positivo y conecta los fenómenos políticos con los fenómenos sociales de su época.

Pero el comienzo coherente y sistemático de la politología lo debemos ubicar en la pléyade de científicos alemanes que aparecen a partir de 1820 en Berlín, Heidelberg y otras ciudades. Éstos en general definen a la politología como el estudio del conocimiento sustantivo y ordenado de los fenómenos relativos al Estado.

Uno de los primeros de esta generación fue Adam Müller (1779-1829), que escribió *Die Elementa der Staatskuns* (*Los Elementos del Arte Político*), en el que definía a la Ciencia Política como el conjunto de conocimientos relativos al Estado-Nación. Robert von Mohl, distinguió lo social de lo político y dentro de lo político a su vez diversas partes, una de las cuales era la política propiamente dicha.

Georg Waitz, por su parte, identifica la política y la doctrina del Estado y en sus *Fundamentos de la Política,* publicado en Kiel en 1861 ve en la política una Teoría del Estado, sin distinguir el ordenamiento estático del Estado y la vida pública en movimiento, o sea, el *straatsrecht,* en este caso el derecho público y la *politik* [3].

Estos politólogos alemanes le dan un sentido nuevo al estudio de la cosa política. Si para los helenistas politología significaba conocimiento de la *polis*, para estos ensayistas alemanes el objetivo será el Estado, la teoría general del Estado, la *allgemeine staatslehre.*

J. C. Bluschli en *Lehre von Modernem Staat*, asegura que "lo esencial de la doctrina del Estado moderno se halla constituido por la teoría general del Estado y del derecho del Estado" [4].

Se da así primacía al Estado sobre el fenómeno político, tal como lo entiende Von Holtzendorff en *Prizipien Der Politik (Principios de Política),* editado en 1879, al reconocer "que ve en la ciencia del derecho el ejercicio de la voluntad del Estado, en tanto que es voluntad general o sea voluntad suprema o soberana".

[3] PRÉLOT, M., *op. cit.*, págs. 9 y sigs.

[4] *Idem,* pág. 39.

Marcel Prélot [5], por su parte, considera a Georg Jellinek heredero de esta corriente del pensamiento al escribir su *Teoría General del Estado,* presentando a la *polis* como sinónimo del Estado.

Herman Heller a su vez, al igual que el título de este ensayo, la denomina Teoría del Estado, sin la calificación de general. A diferencia de lo que sostiene Jellinek, considera que no es posible un estudio general del Estado para todo tiempo y lugar, razón por la cual la teoría debe tener por objeto de conocimiento únicamente al Estado tal como se ha formado en Occidente a partir del Renacimiento.

1. El problema desde la óptica francesa

Mientras los politólogos alemanes exponían la Teoría del Estado en esos términos, los franceses estaban haciendo su aporte a la Ciencia Política dentro de andariveles más específicos, dejando de lado la problemática de si debía o no incluirse en una Teoría del Estado, entendido como sociedad política global, al derecho público y/o constitucional.

Jean Govine en *La Science Politique*, publicado en 1844 afirmaba que la política era la ciencia del gobierno en sus relaciones tanto interiores como exteriores, la ciencia del Estado por excelencia. Por su parte Buchez, en *Traité de Politique et de Science Social*, consideraba que la terminología y las definiciones de Platón y Aristóteles constituyen todavía la base de la Ciencia Política. Luego distingue la ciencia social de la política práctica, insertando entre las dos al derecho constitucional, lo que vuelve a confundir a los lectores de la época que se quedan perplejos sin saber si la política es una ciencia autónoma, o una combinación de filosofía y Derecho. Más cauto, Léon Donnat considera que la simple observación es insuficiente, ya que la experimentación es indispensable.

Esta vocación por lo empírico va a ser tomada como punto de partida para el desarrollo de la Ciencia Política en las universidades de la costa este de los Estados Unidos de América, debido a la acción de un pionero, John Burgess.

2. La Ciencia Política en los Estados Unidos de América

John Burgess fue uno de los primeros graduados en Ciencias Sociales de una Universidad de la *Ivi league* que se trasladó a Alemania después de la Guerra Civil norteamericana a estudiar el desarrollo —todavía incipiente— de la Ciencia Política en ese país. Al retornar a Nueva York, emprendió la difícil tarea de fundar y organizar en la Universidad de Columbia en 1880, la primera Escuela de Ciencia Política de los Estados Unidos.

[5] PRÉLOT, M., *op. cit.*, págs. 42 y 43.

Su modelo fue la escuela de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg. Casi en seguida Herbert Boxler Adams, fundó en 1881 un Departamento de Ciencia Política en la Universidad de Michigan y contribuyó a crear la *John Hopkins Historical and Political Science Association*. Burgess también fundó la primera revista de la especialidad, *Political Science Quaterly*, en 1876.

En uno y otro ámbito los pioneros de la politología norteamericana, pensaron, investigaron y enseñaron que la política era una ciencia autónoma, que no era un conjunto de ciencias, las ciencias políticas, sobre cuyo contenido nos vamos a ocupar enseguida.

Casi simultáneamente, como si se hubieran concertado para ello, inició Lawrence Lowell un centro de estudios para la Ciencia Política y otra revista sobre el tema en Harvard, en tanto que Woodrow Wilson, profesor de Economía Política y Gobierno en la Universidad de Princeton, redactó y entregó a su editor su memorable *Congressional Government* (1885), en el que argumentaba sobre la necesidad de reformar las instituciones políticas norteamericanas, de acuerdo al modelo ofrecido por el sistema político inglés. En su impecable ensayo, el dos veces presidente de los EE.UU., demostraba que en realidad el verdadero poder político no tenía por eje a la Casa Blanca sino al Capitolio y más concretamente al recinto en donde debatían y votaban los senadores de la Unión.

Esta Ciencia Política norteamericana, según Erkei Berndson en su "The evolution of political science. The rise and fall of american political science" [6], ha tenido cuatro fases de desarrollo, determinadas por el distinto uso y valoración del concepto de democracia:

1°) La formación de la democracia representativa (1880-1920).

2°) La emergencia en el tratamiento de los problemas de la democracia representativa (1920-1940).

3°) El pluralismo democrático como una solución a los problemas de la democracia (1940-1965).

4°) La crisis del pluralismo democrático.

Los temas comunes, en que trabajaban John Burgess, Charles Merriam, David Easton, Woodrow Wilson y los otros pioneros, eran el concepto del poder y sus diferentes formas tales como la soberanía, la autoridad, la influencia, la administración o la decisión a nivel gubernamental. El concepto de poder alcanzaba a conceptualizar las relaciones del gobierno con las organizaciones sociales dentro del sistema democrático, temática que analizó A.F. Bentley, en su libro *Process of Government*.

Ahora bien, si la Universidad de Columbia fue el eje de la investigación de lo político en la primera fase de esta ciencia en los Estados Unidos de América, en los años veinte el eje de la investigación pasó a la Universidad de Chicago.

[6] *IPSA Review*, vol. 8, 1-I-1987, págs. 85-87.

Dice al respecto Donald Slesinger: "En el segundo cuarto de siglo, la capital social y económica de los Estados Unidos de América pasó de Nueva York a Chicago (con el jazz, la ciencia y los gangsters incluidos). En esa Universidad, Charles Merriam era su figura central, ya que en 1923 fue designado presidente del Departamento de Ciencia Política, al que se vincularon como patrocinadores nada menos que John Rockefeller y Franklin D. Roosevelt.

Este proceso de desarrollo de la Ciencia Política, en singular, en los Estados Unidos de América culmina en 1935 con la fundación de la *American Political Science Association,* en la que toman la vanguardia y luego contribuyen a fundar en 1949 la *International Political Science Association* (IPSA), Karl Deutch, Charles Wrigth Mills, Arnold Rose, Charles Merriam, Trevor Hunter, James Burnham, Robert Dahl y David Easton, entre otros.

Esta escuela de *scholars*, valga la redundancia, considera que la Ciencia Política es una ciencia autónoma, perteneciente a las ciencias sociales, no dependiente sino vinculada a la historia, la geografía, la sociología, la antropología y el derecho.

En esta línea cientificista, los norteamericanos han aplicado preferentemente técnicas estadísticas y matemáticas (encuestas) y variadas técnicas psicológicas. Se buscaba detectar realidades prácticas y no definiciones jurídicas, haciendo investigaciones de campo (entrevistas y recopilación de datos). O sea llegar a generalizaciones, a partir de hechos concretos que se repitan conformando leyes políticas. A ese fin, se procuraba verificar las descripciones cualitativas con referencias cuantitativas que permitieran formular hipótesis, que luego pudieran afirmarse en tesis válidas y demostrables.

LAS CIENCIAS POLÍTICAS

En su impecable ensayo *La Ciencia Política,* al que nos referimos en párrafos anteriores, Marcel Prélot sostiene que al crecer la economía, la sociología y el derecho público, lo hicieron en la doctrina en perjuicio de la Ciencia Política, a la que fueron despojando de contenido y se formaron la sociología política, la economía política, la historia política, el derecho político o público, la filosofía política y la geopolítica.

Y así, agrega con un dejo de crítica apenas perceptible "lo que constituía la Ciencia Política clásica pasó a pertenecer por razones de prioridad a otras ciencias más evolucionadas y por lo tanto en mejores condiciones de promover el estudio y hacer progresar el conocimiento...". Luego agrega: "a fines del siglo XIX la política desaparece como sustantivo que designa una disciplina autónoma y sólo queda como calificación de otras disciplinas, no existe más la Ciencia Política, sólo subsisten en esa época las ciencias políticas". Esta tesis, que Prélot se limita a exponer, se ajusta a las ideas que al respecto predominaron en Francia y España en las primeras décadas de este siglo y en las últimas del anterior. Todavía influye en 1945, cuando Henry Capitant, luego de contri-

buir a organizar la *Fondation Nationale des Sciences Politiques,* funda en París la SCIANPO *(Institut d'Études Politiques),* donde durante algunos años se sigue sosteniendo que debe entenderse que hay varias ciencias políticas y no sólo una autónoma, como coinciden en sostener —desde el principio— los *scholars* norteamericanos.

Esta tesis pluralista de las Ciencias Políticas es receptada también al fundarse la Academia de Ciencias Morales y Políticas de París y su homónima de Buenos Aires.

En la UNESCO y la IPSA se definen por la Ciencia Política

Pero a partir de 1948, en oportunidad de reunirse en París y en el seno de la UNESCO un grupo de expertos, entre los cuales estaban los líderes de la investigación y enseñanza de la Ciencia Política en EE.UU., Francia, Inglaterra etcétera, y al año siguiente al realizarse el primer Congreso de la International Political Science Association, queda definida la Ciencia Política como una ciencia autónoma, singular, perteneciente a las ciencias sociales, que admite en sus contenidos toda la problemática derivada de la historia de las ideas políticas, la sociología política, la geopolítica, la teoría de la sociedad y por cierto también el análisis de las instituciones (teoría de la Constitución).

Esta posición se revela nítidamente en el título y en el contenido de las obras de los dos grandes maestros contemporáneos de la politología francesa. En efecto, Maurice Duverger así se expresa en *Le Méthode de la Science Politique* (PUF, 1959, pág. 48) y Georges Burdeau en su *Traité de Science Politique, Le Pouvoir de l'État* (1943 y 1949).

También esta tesis se ratifica en las páginas de *Introduction a la Science Politique,* de Jean Meynaud y no la contradicen en sus obras Raymond Aron, ni el director de la SCIANPO de París, Alain Lancelot, ni el ex presidente de la IPSA, Jean Leca, director de cursos del célebre *Institut d'Études Politiques* de París, al que asistí en 1993.

El propio Prélot, toma distancia de las Ciencias Políticas en plural y se acerca a la convicción de que se trata de una ciencia autónoma, singular, al titular su libro *La Ciencia Política,* y afirmar al hacer sus conclusiones que: "...En este pequeño volumen nuestro mayor cuidado ha sido 'volver a centrar' la Ciencia Política, de acuerdo con su concepción tradicional, esforzándonos en impedir su desviación o dislocación...", y agrega "Para que exista una politología es necesario, en efecto, que sea dueña de sí misma, que no sea derivada hacia otra disciplina o dividida en disciplinas diversas que no le dejan nada propio" [7].

[7] PRÉLOT, Marcel, *op. cit.*, pág. 107.

En fin, otro francés, Jean Dabin en "Sur la Science Politique" [8] resume esta temática al decir: "La Ciencia Política no puede ni debe ser otra cosa que la ciencia del Estado. Tal era el objeto de la política en la antigüedad... No hay razones para que el objeto de esta ciencia haya desaparecido desde Platón, Aristóteles y Cicerón.

1. La lista tipo de la UNESCO

Algunos de estos maestros y otros expertos elaboraron en la mencionada reunión de la UNESCO en París en 1948, la siguiente lista de temas fundamentales de la Ciencia Política.

1°) LA TEORÍA POLÍTICA
- a) Teoría política y Teoría del Estado
- b) Historia de las ideas políticas

2°) LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS
- a) La Constitución
- b) El gobierno central
- c) El gobierno regional y local
- d) La Administración Pública
- e) Las funciones económicas y sociales del gobierno
- f) Las instituciones políticas comparadas

3°) PARTIDOS, GRUPOS Y OPINIÓN PÚBLICA
- a) Los partidos políticos
- b) Los grupos y asociaciones
- c) La participación del ciudadano en el gobierno
- d) La opinión pública

4°) LAS RELACIONES INTERNACIONALES
- a) La política internacional
- b) La política y las organizaciones internacionales
- c) El derecho internacional

En base a esta clasificación, cuando redacté el programa de las cátedras que asumí en 1978/1981 en la Universidad del Salvador, como profesor titular de Derecho Político, en la Facultad de Ciencias Jurídicas, y de Ciencia Política, en la Facultad de Ciencias Sociales, dividí la temática de la Ciencia Política en cinco partes:

[8] *Revue du Droit Publique et de la Science Politique*, enero - marzo 1954, Paris.

CIENCIA POLÍTICA
- 1ª Parte – Teoría de la política o del Estado
- 2ª Parte – Teoría de la sociedad o sociología política
- 3ª Parte – Teoría de la Constitución (o de las instituciones)
- 4ª Parte – Relaciones internacionales
- 5ª Parte – Historia de las ideas políticas

Ese programa y esa clasificación revela nítidamente la autonomía temática de esta disciplina. En efecto, si partimos de la premisa de que la Ciencia Política es una rama de las ciencias sociales, en un pie de igualdad con las otras ramas de ese campo de la ciencia, que estudia al hombre en el espacio y en el tiempo en el contexto de su vida social, nos encontraremos en el camino correcto para reconocer que la Teoría del Estado es una parte esencial de la Ciencia Política y que ésta lo es para las ciencias sociales, en el mismo nivel que la historia, la geografía, la antropología, la sociología o la comunicación social.

LA TEORÍA DEL ESTADO

Llegados a este punto de nuestro análisis debemos identificar entonces a la Teoría del Estado como una rama de la Ciencia Política, con igual jerarquía que la teoría de la Constitución o de las instituciones, la teoría de la sociedad, la historia de las ideas políticas y las relaciones internacionales. Y en este sentido debemos puntualizar que en lugar de haber sido despojada la Ciencia Política por las ciencias que históricamente le preceden en el análisis científico, ella ha terminado por apropiarse de algunos campos de la geografía (al perfilarse la geopolítica); de la historia (al hacer una especialidad de ella a la historia de las ideas políticas); o de la sociología, al tomarle temas de la organización social del Estado o sociedad global.

Con el mismo criterio, creo y sostengo en este ensayo, que la Teoría del Estado, debe estar conformada por los elementos de su definición, que en seguida formularemos, teniendo como objetivo el conocimiento del fenómeno político en su relación con el poder y la representación política.

Ayudándome a establecer este marco teórico, dice mi maestro en el doctorado y titular de cátedra hace algunos años, Mario Justo López: "Mediante la teoría política se trata de conocer la realidad. Es la que agrupa y explica los fenómenos políticos, constituyendo hipótesis que una vez verificadas se convierten en leyes tales como explicar cómo se gobierna, cómo se presiona y —entre otros temas— cómo se vota y por qué se elige o qué se elige para gobernar..." [9].

Mediante una Teoría del Estado —en fin— se trata de establecer y averiguar lo que el Estado (o sea la sociedad política) es, no lo que debe ser, aspecto del que se ocupará la normativa constitucional.

[9] LÓPEZ, Mario Justo, *Manual de Derecho Político*, Kapelusz, Buenos Aires, 1973, págs. 55 y sigs.

Esta teoría ha de ser, entonces, el resultado de la observación y para ello habrá un proceso en el cual primero hemos de informarnos, conocer los hechos y comprobarlos, yendo de lo particular a lo general, induciendo. Luego debemos apropiarnos del resultado de esta investigación y sacar conclusiones más genéricas para finalmente explicar los hechos, el fenómeno político.

Con este fin utilizaremos hipótesis, las que una vez verificadas se convertirán en tesis o leyes políticas, tales como afirmar que bajo determinadas condiciones un golpe de Estado puede derivar en una revolución (la Revolución de Mayo, deriva del golpe de Estado del 25 de mayo de 1810), pero bajo otras condiciones derivará en una mera salida electoral presidida por un gobierno *de facto*, sin cambio institucional alguno (golpes en la Argentina de 1930, 1943, 1955, 1962, 1966 y 1976).

En fin la Teoría del Estado se corresponderá con el conjunto de los hechos comprobados, ordenados, sistematizados y explicados, que se suceden en la estructura del poder de la sociedad política global o Estado.

Heller definía a la Teoría del Estado en oposición a la Ciencia Política, como puramente teórica y no valorativa. "Se ocupa de investigar —decía— la vida estatal que nos rodea y de comprender al Estado en su estructura y función actual, su desarrollo histórico y las tendencias de su evolución", O sea considera a la Teoría del Estado como una parte de la Ciencia Política meramente descriptiva, sin proponer el deber ser del Estado, sino cómo es.

Es algo confusa esta definición, ya que no por el hecho de describir la Teoría del Estado se excluye la valoración del fenómeno político.

Mariano de Vedia y Mitre, a su vez, consideraba que "la Teoría del Estado se dividía en teoría general del Estado y teoría particular del Estado, consistiendo la primera en la estructura del Estado en sí mismo y en sus elementos constitutivos y no limitándose al estudio de un Estado en particular, sino al conjunto de formas históricas en que se ha manifestado la organización estatal. En cambio —continuaba— la teoría particular del Estado, se propone el análisis de un Estado concreto y particular o bien la comparación de varios de ellos".

Esta definición, coincide a través de otro camino metodológico con la división que he hecho en el programa de mi cátedra de Teoría del Estado de la Universidad de Buenos Aires, así la parte general del programa contiene la descripción y el análisis de los seis elementos constitutivos de la sociedad política, a los que me referiré en los últimos párrafos de este capítulo, y la parte especial el estudio de la anatomía de los Estados de Derecho inglés, francés, norteamericano, soviético y corporativo en España y Portugal y de varios tipos de Estados *de facto* tales como el nazi y el militar latinoamericano, tratados en los capítulos que integran mi ensayo sobre *El Estado y la Realidad Histórica.*

Esta temática, por otra parte, coincide con la propuesta por otro maestro, de quien fui adjunto en la cátedra de Derecho Constitucional II de la UBA, Arturo Sampay, quien sostenía que el Estado tiene como materia el conocimiento

de la realidad estatal a la que pertenecemos... el Estado tal como existe y tal como se da en nuestro tiempo y espacio histórico.

En fin, el tercero de mis maestros por orden cronológico, Germán Bidart Campos [10], afirma que la Ciencia Política comprende a la Teoría del Estado y como tal ciencia abarca los siguientes aspectos:

a) filosóficos, cuyo objeto sería la ciencia del Estado;

b) sociológicos, cuyo objeto sería la realidad histórica;

c) jurídicos, o sea el estudio de la realidad normativa del Estado;

d) históricos, cuyo objeto sería conocer el desarrollo de las ideas y realidades políticas.

DEFINAMOS AHORA AL ESTADO

Para cerrar este análisis debemos formular nuestra definición del Estado, ya insinuada en distintos párrafos de este capítulo, extrayendo luego de sus elementos el contenido de nuestra teorética, a la que hemos de agregar unos pocos elementos más vinculados con la dinámica del poder.

Es un hecho históricamente incuestionable que sin un territorio en donde asentarse, el grupo humano que va a constituir o ya constituye una Nación es imposible que estructure un Estado y obviamente sin un grupo humano que de una u otra forma se asiente en un territorio, con voluntad de permanecer en él, tampoco es posible que se constituya una sociedad política.

Tanto una Nación como fue el caso de la judía, hasta la creación del Estado de Israel en 1948 como la Palestina, hasta tanto no se le reconoció una base territorial mínima, carecieron de un espacio propio para erigir un Estado.

Es que un grupo humano, sin soporte territorial, si está unido por enlaces étnicos, religiosos, culturales, lingüísticos e históricos será una Nación, pero no le alcanza para llegar a ser un Estado, ya que no tiene un ámbito espacial para desarrollar su poder y para que sus leyes tengan validez y se puedan aplicar.

Asimismo una isla oceánica, poblada sólo por pingüinos y pájaros, un espacio territorial deshabitado, nunca puede llegar a ser un Estado porque carece de los dos términos de la ecuación del poder: no hay quien mande y por cierto tampoco quien obedezca en un espacio terrestre en el que está ausente el hombre.

En consecuencia, territorio y población han sido y sin duda seguirán siendo los dos elementos constitutivos del Estado. Pero no les sería posible a los integrantes de una colectividad humana asentada en un territorio vivir asociados sin que se organicen jurídicamente y establezcan una estructura de poder. De allí que el poder, o sea la relación de mando y obediencia y el Derecho son elementos indispensables para la formación de Estados y Gobiernos, desde que se detectó la presencia de jefes tribales que mandaban y poblaciones más o menos rudimentarias que obedecían en las aldeas de los pueblos más antiguos de este

[10] BIDART CAMPOS, Germán, *Derecho Político*, Buenos Aires, 1961, pág. 55.

planeta, hasta estos años en que la aldea global está recorrida por cohetes espaciales y satélites de comunicaciones.

Todos estos elementos se dieron en las ciudades-Estado griegas y se reiteraron en la República y el Imperio Romano, tal como consignaremos en el próximo capítulo al referirnos a la evolución de las sociedades políticas, desde la antigüedad hasta el umbral del tercer milenio que estamos por franquear.

Y en Roma, en Atenas, en todos los tiempos, siempre hubo una clase dirigente, el elemento de mando de la ecuación, ocupando la estructura del poder o sea el Gobierno, que necesariamente debemos distinguir del Estado como una parte se diferencia del todo.

Ahora bien, de qué serviría esa voluntad de mandar, esa asociación para convivir, si no tuviera una finalidad y por ello, es la finalidad, el último pero no el menos importante (*last but not least*) de los elementos del Estado.

Creo entonces que todo Estado, cualquiera que sea su forma de gobierno y características, tiene como finalidad realizar el bien común de su población y para ejercer su soberanía ha de proyectarse con identidad propia en la comunidad internacional.

Con esta convicción esbozamos hace treinta años un concepto de Estado con el ya desaparecido y entrañable amigo Nerio Norberto Bonifati, colega de cátedra en ese entonces en la Universidad de Belgrano y luego en las Universidades de Buenos Aires, Católica de La Plata y del Salvador. Decíamos entonces y repito hoy que el *Estado es una sociedad conformada por un grupo humano que vive en comunidad sobre un territorio determinado, cuya estructura de poder está ocupada por una clase dirigente y reglada por normas constitucionales. Tiene por finalidad lograr el bien común y proyectarse con identidad propia en la comunidad internacional* [11].

La opinión de los maestros

Esta definición la habíamos elaborado siguiendo a algunos otros autores, en especial a Jellinek. Este maestro de la Ciencia Política nos enseña que en la investigación del Estado debemos atender a dos órdenes de fenómenos. Por un lado el Estado como construcción social y por el otro el Estado como institución jurídica.

En el contexto sociológico Jellinek define al Estado como la unidad de asociación dotada originariamente de poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio. En cambio en el orden jurídico el Estado se muestra como un sujeto de derecho y es susceptible de ser incluido en la categoría de corporación. En el mismo orden le atribuye al Estado el carácter de persona jurídica de existencia ideal y lo conceptúa como la corporación o so-

[11] Pellet Lastra, A., *El Estado y la Realidad Histórica*, Buenos Aires, 1979, pág. 25.

ciedad formada por un pueblo, dotado de un poder de mando originario y asentado en un territorio determinado.

Manifestaba también Jellinek que el Estado era una comunidad con un poder originario y medios coactivos para dominar sobre sus miembros y sobre su territorio, conforme a un orden que le es propio. El Estado, agregaba, tiene algunas características tales como el poder, que lo distingue de cualquier otra institución cuerpo. O sea que de acuerdo con este autor son tres los elementos constitutivos del Estado, ya que agrega a los clásicos (territorio y población), el poder, tesitura que comparte la mayoría de la doctrina.

Duguit también influyó en nosotros dentro de la línea sociológica al decir: "El Estado es un grupo humano, asentado en un territorio determinado, donde los más fuertes imponen su voluntad a los más débiles".

Duguit era un positivista y como tal veía el hecho desnudo de la dominación, la detentación del poder por el grupo más fuerte, que sólo tiene como límite el hecho de la solidaridad social o dependencia recíproca de los hombres. Completando su definición nos dice este politólogo francés que "En su sentido más general la palabra Estado designa a toda sociedad humana en que existe una diferencia política entre gobernantes y gobernados, o sea según la expresión consagrada, una autoridad política".

Con el convencimiento de que el Estado no es sólo un hecho político sino a la vez social, que es sinónimo de la sociedad política global en que convivimos unos y otros y de que el gobierno es sólo un elemento del todo social que es el Estado, también podemos graficar esta realidad histórica y actual comparando a la sociedad Estado con una sociedad anónima comercial y así decir que si en la sociedad anónima los dueños son los accionistas, en el Estado, aunque no parezca, los dueños somos los ciudadanos. Y decir también que si la sociedad anónima tiene un directorio que la administra, en la sociedad Estado tenemos al gobierno para esa tarea. En fin, si en las sociedades anónimas se eligen periódicamente a los directores en asambleas anuales, en la sociedad Estado lo hacemos en los turnos electorales cada dos o cuatro años.

ALGUNAS CONCLUSIONES PROVISORIAS

De lo expuesto en los párrafos anteriores se concluye en forma preliminar, que la Teoría del Estado, tal como la expongo en este ensayo abarca el estudio y la especulación científica sobre cinco de los seis elementos del Estado, o sea el territorio, la población, el poder, la clase dirigente que lo ocupa o presiona a la que lo ocupa y su finalidad, dejando la normativa constitucional a cargo de los especialistas de esa materia.

Ahora bien, para el análisis e investigación de la Teoría del Estado, creo esencial ocuparme también de algunos de los fenómenos propios de su vida y dinámica ya que el origen, el desarrollo y el funcionamiento actual de otros sujetos esenciales de la politología son inescindibles de los elementos específicos

del Estado, a punto tal que sin un análisis conjunto de unos y otros entiendo que nos sería imposible formular conclusiones válidas sobre el fenómeno político del Estado y tener una visión integral de la sociedad global.

Es que siendo la estructura del poder y la clase dirigente que lo ocupa el núcleo de la fenomenología del Estado, no es suficiente analizar en sendos capítulos y uno específico sobre las formas de gobierno, esta problemática. Debemos conocer y desmenuzar asimismo por qué el pueblo les da mandato a los detentadores formales del poder (teoría de la representación); cómo les da ese mandato (sufragio y sistemas electorales); cómo se originaron y cómo funcionan las organizaciones específicas que nuclean a la clase política que gobierna o se opone en el Parlamento (los partidos políticos) y, en fin, tal vez uno de los procesos más interesante de todos los tiempos: quiénes y cómo presionan desde adentro y afuera a los mandatarios del pueblo.

De esta manera es inevitable hacer una descripción y un análisis profundizado del escenario completo en que juegan sus diferentes roles los actores y espectadores de la sociedad política global.

Es así, entonces, que por lógica esta teoría coincida casi totalmente con la teoría de la política que se hace en el escenario de la sociedad global, el Estado.

CAPÍTULO II

ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL ESTADO

En los días en que Nicolás Maquiavelo estaba escribiendo su breve pero histórico compendio de sabiduría política, que él y sus editores publicaron en 1513 con el título de *El Príncipe,* el universo conocido estaba centrado en el Mediterráneo y dividido en una constelación de reinos, principados, ducados, marcas, condados, baronías y repúblicas, más o menos poderosas y armadas para atacarse o defenderse entre sí y contra piratas, turcos y otras potencias extrañas a ese mundo cristiano, casi feudal.

En estos territorios gobernaba el más fuerte o el más astuto, o bien, como lo diría el genial florentino una combinación de ambos, sumando a ese perfil del príncipe una refinada crueldad propia de la psicología de los todopoderosos de esa época.

Esos gobernantes habían obtenido el poder por su talento y crueldad para guerrear, como los Sforza en Milán, o por el buen uso de su fortuna, como los Médicis en Florencia o bien por herencia, como es el caso de Carlos I de España y V de Alemania, príncipe heredero de las casas de Habsburgo, de Castilla y de Aragón. Por eso dice con exactitud Maquiavelo en las primeras líneas de su ópera prima... "Todos los Estados y todas las dominaciones que ejercieron y ejercen todavía una autoridad soberana sobre los hombres, fueron y son principados o repúblicas", y de inmediato aclara: "Los principados se dividen en hereditarios y nuevos".

Eran obviamente principados todos los territorios dominados y gobernados por reyes tales como Fernando I de España, Enrique VIII de Inglaterra y Francisco I de Francia, y en términos genéricos los ducados, marcas, condados y baronías que contenían ésos y los otros reinos de Europa.

En cuanto a las repúblicas, su número era muy reducido y se erigían sin excepción en ciudades afirmadas en sus derechos comunales tales como Venecia, Florencia, antes y después de ser dominada por la familia Médicis, Génova y por cierto las existentes sobre el mar Báltico y en la Confederación Helvética, que retendrían su autonomía en un contexto de protesta religiosa como fue el caso de Ginebra, tiranizada por Calvino. Estas escasas repúblicas, emergentes del medioevo, desarrollaban su aventura del poder mediante gobiernos cole-

giados elegidos por electores calificados por sus rentas o propiedades, o por ambas a la vez.

El resto del mundo conocido, estaba imprecisamente descripto y delimitado en mapamundis que eran apenas esbozos de lo que serían con el tiempo mapas como el que diseñó Américo Vespucio para describir el continente que lleva su nombre. Y bien, en esos primeros años del siglo del renacimiento por excelencia de las artes, las ciencias y el poder concentrado, Nicolás Maquiavelo, primero secretario de la segunda cancillería *dei governi della Signoria* florentina, y luego empeñoso agente diplomático del gobierno republicano de Savonarola, había logrado acumular una experiencia que le permitió sobresalir en la estructura de poder de la época. Esa experiencia, cargada de astucia y escepticismo respecto del espíritu y accionar de sus contemporáneos, lo lleva a elaborar su célebre Manual de Ideas Políticas, sin lugar a dudas la obra más preciosa y completa sobre la política de aquel tiempo, pletórico de disimulos, venenos varios y aventuras caballerescas.

LAS IDEAS DE MAQUIAVELO

El Príncipe, es el libro que inicia la politología moderna y obra como precursor de los trabajos posteriores de los más importantes pensadores de los siglos XVI y XVII, tales como Bodin, Hobbes, Locke, Rousseau y Montesquieu, entre otros. Marca sin duda, el comienzo de la etapa fundacional de la especulación política escrita con aliento científico, pero en rigor de verdad no es más que un continuador de los pensadores de la antigua Grecia, tales como Platón y Aristóteles, o del medioevo, como lo fueron los padres de la iglesia san Agustín y santo Tomás y esa rareza del *cuatroccento* italiano que fue Dante Alighieri, autor de un ensayo sobre la *Monarquía,* aunque pasó a la historia como el inolvidable poeta de *La Divina Comedia.*

Tal como asegura Jean Touchard [1], la filiación aristotélica de Maquiavelo es indudable, y su admiración por el estagirita la adquiere leyendo *La Politeia* en la edición publicada en 1435 y luego reeditada seis veces según la traducción del erudito y helenista Leonardo Bruni. Sin embargo, el conjunto de ideas que desarrolla el florentino no continúan la línea de pensamiento de su maestro, ya que mientras éste dirige sus investigaciones hacia el buen gobierno que asegura una vida buena a sus buenos ciudadanos, Maquiavelo apartándose de tanta bondad e ideal por la justicia, pragmáticamente tiene en mira un objetivo más concreto y brutal: Él cree que lo mejor en su tiempo es lograr un gobierno eficaz para una Italia unida y "desclericalizada", no importando los medios que deban usarse para alcanzar esta finalidad.

En suma, para el florentino la política es el arte del Estado dirigido menos a la felicidad de los miembros de la ciudad que a la obtención de su obediencia,

[1] TOUCHARD, Jean. *Historia de las Ideas Políticas*, Tecnos, Madrid, 1964, pág. 202.

cruel ideología que se resume en uno de los más discutibles consejos de este príncipe del pensamiento que fue el plebeyo Maquiavelo: Más vale ser temido que amado.

¿QUÉ ES EL ESTADO?

Pero de qué Estado nos está hablando el trotamundos florentino, que dedicó los mejores años de su vida a cabalgar junto a príncipes tan malvados como César Borgia o a aconsejar a monjes tan tremendistas como Giacomo Savonarola, al legarnos su formidable síntesis de consejos para gobernar con eficacia a la variopinta cantidad de vasallos de su época, menos romántica de lo que suponían novelistas como Stendhal o poetas como Shakespeare. Sin duda nos está hablando de los gobiernos de su tiempo y tal confusión, si se la puede llamar confusión, se reitera en casi todos los pensadores y filósofos de la política hasta hace menos de cien años y aun en autores contemporáneos.

Es que Maquiavelo, sus predecesores y sucesores, a veces afinan sus conceptos y diferencian a la sociedad política, o sea al Estado propiamente dicho de la estructura del poder que lo gobierna. Otras veces se confunden ambos términos y no podemos quejarnos, ya que la Ciencia Política como tal recién se comienza a desarrollar en las universidades de la *Ivi league* norteamericana, y en universidades europeas como la Sorbona de París, Oxford, Cambridge, Heidelberg y Berlín a fines del siglo XIX, tal como leemos en el capítulo anterior.

Recién en los primeros años de este siglo, los *scholars* norteamericanos logran escindir en sus laboratorios de politología el concepto de Estado del correspondiente a gobierno y llegan a esclarecer, sin lugar a duda alguna, que la estructura del *government* es un elemento del *State* en la sociedad contemporánea. La palabra Estado, entonces, no aparece en el vocabulario científico como sinónimo de organización política hasta que Maquiavelo la utiliza en el primer párrafo de *El Príncipe*.

Ahora bien, como hemos visto en el capítulo anterior, los griegos utilizaron el término *polis* para referirse a sus ciudades-Estado, en tanto que los romanos acuñaron por cierto una terminología más rica al llamar *civitas* a la ciudad política, *res publica* a todos los negocios o acciones políticas que se ejecutaban en el espacio público estatal, tales como los *forums* o el Senado e *imperium* a la entidad o cualidad de mando, con competencia y jurisdicción en los ámbitos administrativo, judicial o militar.

La Edad Media hereda fundamentalmente la palabra república o cosa pública, pero se vale también de expresiones tales como *terra* o *land*, concepto anglosajón en el que prevalece el elemento territorial.

Es Bodin uno de los primeros que usa la palabra república como equivalente a Estado y así su libro se titula *Los Seis Libros de la República*. Obviamente a partir del siglo XVIII, el vocablo república sólo será utilizado para la

forma de gobierno en la cual el poder lo ejercen ciudadanos electos por un período limitado de tiempo.

En tal sentido ya hemos visto que la primera república que alcanza dimensión universal, la romana, será gobernada primero por cónsules electos, pero limitados temporalmente en su mandato y luego por emperadores, también electos pero no limitados en la periodicidad de su mando. Esos emperadores irán acrecentando su poder y transformarán la república, primero en una monarquía aristocrática que será el imperio propiamente dicho y luego en tiranía, una y otra forma de gobierno caracterizadas por la no renovación en el poder de sus clases dirigentes.

Status y Estado

Etimológicamente Estado deriva de *status*, que era la palabra que se empleaba en Roma para caracterizar la situación jurídica en que se encontraba una persona. Era así el conjunto de sus derechos y obligaciones, sea con respecto a la ciudad política (*status civitatis*), a la libertad (*status libertatis*), y a su familia (*status familiae*). En un sentido técnicamente aproximado se la utiliza actualmente en sociología, empleando la palabra latina original *status,* para describir la posición que una persona ocupa en el contexto social.

En el bajo imperio, juristas como Ulpiano la usaban como *status reipublicae*, en lugar de *reipublicae* al referirse a la posición de la gente en el contexto de los negocios públicos o de derecho público.

En fin ni en Roma, ni en el medioevo la palabra Estado llegó a utilizarse con el sentido con que hoy la usamos como sinónimo de sociedad política. En cambio se la utilizaba con referencia a los estamentos o clases políticas, tal como surge de la expresión *état généraux*, es evidente aquí que la palabra es usada para describir a cada uno de los estamentos que componían el universo social francés: nobleza, clero y estado llano, al reunirse estas asambleas nacionales del reino de Francia, con una periodicidad irregular, a convocatoria del rey y para resolver la creación de nuevos impuestos y gabelas o autorizar otras fuentes de recursos para la corona, tal como ocurrió en 1614 y 1789.

Posteriormente Jellinek nos aclara que la expresión *stato* (en italiano) comenzó a ser usada en el siglo XIV por los embajadores para referirse a los delegados y autoridades de cada comunidad y por derivación en el uso, para referirse al territorio sometido al dominio de esas autoridades, ya fueran príncipes o consejeros electivos, como "los diez" en Venecia.

El Estado según los griegos

En el universo político de los griegos, en sus ciudades-Estado, en las que convivían más o menos pacíficamente las clases dirigentes que deliberaban en el ágora, o no tan pacíficamente los que mandaban y obedecían en la sociedad

política jerarquizada de Esparta, fue elaborándose el concepto político de Estado o mejor dicho de la sociedad política, ya que aquel término aún no había sido acuñado.

Comenzando con Platón, que elaboró y reelaboró su pensamiento a partir de las enseñanzas recibidas de su maestro Sócrates en los años dorados en que gobernaban en Atenas Pericles y sus sucesores y continuando con Protágoras y Aristóteles. Platón se esmeraba en describir cómo debía organizarse la *polis* para ser más perfecta y en este filosófico intento tenía como ideal una ciudad donde la justicia fuera el valor esencial y los justos sus gobernantes.

Como enseña Touchard [2], su ciudad justa "no está formada por una población homogénea, sino por tres clases netamente distintas y cuya cohabitación realizará una especie de perfección. La primera clase es la de los jefes y tiene como virtud propia la sabiduría; la segunda es la de los auxiliares o guerreros, dotados de valor y la tercera es la de los artesanos o labradores, tanto patronos como obreros, que necesitan la templanza y deben saber resistir a los apetitos. Dicho de otra forma, cada clase representa un aspecto del alma y el conjunto de la ciudad representa el alma entera. De esta forma la ciudad es justa porque cada parte cumple su función en ella y los ciudadanos son justos en la medida de su participación justa en una ciudad justa".

Tanta justicia nos revela que Platón piensa y escribe sobre el debe ser, porque ninguno de los regímenes existentes, ninguna de las doctrinas predominantes en su época le satisfacía. La democracia era para él el reino de los sofistas, que en lugar de ilustrar al pueblo se contentaban con estudiar su comportamiento.

Para Aristóteles (*La Politeia* su libro clave, 384-322 su estadía terrestre) esta *polis*, la sociedad política de los griegos, es el punto culminante de un desarrollo de las asociaciones humanas cuyos estadios anteriores han sido la familia, la tribu, la aldea, el pueblo y por último la ciudad. Esta ciudad se organiza mediante una Constitución, que crea la *polis*, hasta el punto de que si la Constitución cambia, la *polis* o Estado se recrea, se transforma en forma más o menos radical o revolucionaria. La consecuencia será el surgimiento de una nueva *polis* [3].

Aristóteles reconoce la diversidad de la *politeia* y cataloga constituciones de ciudades-Estado, reinos y principados de la antigüedad, que le permiten formular la clasificación de formas de gobierno que vamos a ver en el Capítulo VI.

El Estado ideal para Aristóteles es diferente al que propone Platón en *Las Leyes*. Para él es inhumana e impracticable la república platoniana y especialmente la comunidad de bienes y mujeres; la estricta división de clases y los sacrificios exigidos a cada persona.

El principio fundamental del gobierno democrático es la libertad, ya que es el único régimen, en el que a su criterio se puede gozar de ella y agrega "Uno de los principios esenciales de esta sociedad política es que todos los ciudada-

[2] TOUCHARD, Jean, *op. cit.*, págs. 41, 43 y sigs.

[3] *Idem.*

nos por turno manden y obedezcan". Con clarividencia sostiene este aspecto esencial de las democracias de todos los tiempos en una época en que la esclavitud era una institución natural, la división de clases estaba muy marcada y sólo votaban los propietarios y jerarcas. En esa sociedad jerarquizada, no obstante, Aristóteles percibió que una manera de resguardar el respeto mutuo y el derecho a la oposición consistía en la renovación periódica de quienes ocupaban el poder.

En otro adelanto a las ideas y costumbres de su época, considera como sostén natural de las democracias a las clases medias. Y dice al respecto, donde quiera que las clases medias sean numerosas, hay menos disensiones, menos trastornos. Es esto lo que asegura a la democracia una estabilidad y una duración que jamás ha tenido la oligarquía en el poder. Coincidiendo parcialmente con Platón, concede que la función suprema de la sociedad política, de la *polis*, es la de administrar justicia. En definitiva Aristóteles propone una ciudad feliz en lugar de la ciudad justa de su maestro. Esta felicidad consiste en el uso perfecto de la virtud. Deberá tener un tamaño a escala humana (5.000 a 10.000 habitantes), territorio reducido y fácil de defender. El ideal será que esté, como Atenas, posesionada sobre el mar.

En fin, en ese mundo en el que coexistían los ciudadanos que debatían y votaban en el ágora (propietarios, terratenientes, armadores, jerarcas del ejército y funcionarios), con los excluidos del debate y del poder, o sea los metecos (extranjeros), ilotas (esclavos) y pobres en general (soldados, campesinos y artesanos) se hablaba de las cualidades para gobernar, se filosofaba sobre el poder y las formas de gobierno, pero ni Platón, ni Aristóteles, ni Protágoras, y mucho menos los sofistas y otros pensadores del Peloponeso hablaban o definían al Estado como la sociedad política global, estaban en lo conceptual mucho más cerca de nosotros que los pensadores del medioevo y del Renacimiento en cuanto a la definición del Estado, pero aún lejos de la concepción global que hoy tenemos del mismo.

EL PODER SE ATOMIZA EN EL MEDIOEVO

Es históricamente indiscutible que los romanos concibieron en forma integral a la sociedad política en los cinco siglos que van desde el advenimiento de Julio César en el año 59 a.C, hasta la caída del Imperio bajo la furia guerrera de los bárbaros provenientes de las tierras ubicadas más allá del Rin y del Danubio, en el año 453 d.C.

En efecto, en su ámbito de poder había territorios propios (en la actual Italia) y ocupados (en las Galias, España, Islas Británicas, Bélgica, Alemania, Austria, África del norte y Medio Oriente), en los cuales se asentaban grupos humanos provenientes de distintas naciones. Sobre unos y otros funcionaba una estructura de poder, conducida por una clase dirigente que gobernaba el

Imperio con una finalidad de bien común —o *pax* romana— y proyectando su identidad en el ámbito internacional de la época.

A todos, ciudadanos y no ciudadanos del imperio, se los gobernaba de acuerdo a las leyes que sancionaba el Senado y a los *diktacts* que emitían el emperador y los procónsules. Al respecto decía Cicerón: "La República —luego será el Imperio— es cosa del pueblo, que no es una reunión de hombres congregados de cualquier manera, sino la sociedad formada bajo la garantía de las leyes y para la utilidad común" [4].

Este gran Estado que forjaron los patricios romanos con sus instituciones del Consulado, el Senado y los distintos tribunos, cuestores y demás funcionarios, debatiendo en la ciudad y cabalgando por el Imperio, se va desvaneciendo y ya en el siglo V parece una sombra de lo que fue en sus tiempos de esplendor.

En medio de esa atomización del poder y gradual desaparición del Estado romano centralizador, el poder de los cónsules y procónsules del Imperio va pasando a los señores feudales, que gobernarán en el limitado ámbito de sus señoríos, y en forma más o menos coactiva, sobre sus vasallos.

Y así el Estado de la *pax* romana se va desintegrando. El todo imperial se divide en infinitas baronías semiindependientes, sobre las cuales los reyes tenían un poder limitado, dado que los señores feudales, los barones soberbios que gobernaban condados, marcas, ducados y principados, eran sus vasallos y pagaban tributo por ello.

A su vez estos todopoderosos feudatarios tenían un poder absoluto, incontrastable, que les permitía gobernar la hacienda, legislar y hasta dirimir, como jueces *ad plenum*, los conflictos que se suscitaban entre sus temerosos súbditos. No existía una autoridad central. El rey merovingio, por ejemplo, no lo era de todo el perímetro que en el Renacimiento constituiría el primer Estado nacional francés, pero los nobles que señoreaban en las baronías se constituyeron poco a poco en sus vasallos directos y los súbditos de éstos, en sus vasallos indirectos.

En realidad, los plebeyos de los señoríos feudales no sentían otra autoridad que la que en forma inmediata y casi siempre despótica ejercía el conde o marqués que los gobernaba. Estos señores ejercían, entre otros, el derecho de pernada, tétrico ejercicio del poder que les permitía poseer a sus súbditas plebeyas en la primera noche de casadas. Eran ellos —si querían y podían— los que defloraban a las novias y no el novio, que debía dar sí o sí su consentimiento bajo la amenaza de ser colocado en el cepo o sometido a otros vejámenes si se negaba a ceder la primacía sexual a su señor.

O sea que la sumisión del siervo o vasallo no era al rey, sino al gobernante directo del territorio en que vivía. Éste podía también reclutarlo, voluntaria o coactivamente para el ejército, cobrarle gabelas y limitar su entrada o salida del feudo.

[4] CICERÓN, *Tratado de la República, Obras Completas*, T. III, Madrid, 1956, pág. 549.

Jellinek ha denominado a este estado de cosas "atomización del poder público". Es decir que el fenómeno político que caracteriza al medioevo es el desmembramiento del poder legado por los emperadores, en forma más o menos inorgánica a los cónsules y procónsules del Imperio.

La unidad política resultará así prácticamente imposible de alcanzar al disolverse el poder imperial delegado, ya que el proceso, dinámico como todo proceso histórico, es en este caso centrífugo no centrípeto, razón por la cual siguiendo con el caso de Francia, a los jefes, tribunos, cuestores y procónsules romanos los sucedieron primero jefes tribales y luego barones, condes, etcétera, en territorios que heredan o quitan a otros, que a su vez antes habían heredado o quitado a sus dueños originales, en tiempos remotos.

El origen del Estado

La tesis de Maquiavelo, es históricamente comprobable y por cierto razonable: los principados —hablando en términos genéricos de los feudos— podían ser originarios o derivados, pero los Estados nacionales que comienzan a desarrollarse en esa escala y a escala imperial en el Renacimiento, serán los que organicen jurídicamente la Nación en torno a un príncipe exitoso como lo fue Francisco I en el siglo XVI. Su corte será el centro del nuevo reino y la formarán los señores feudales en la capital que eligió para asentar su formidable poder centralizador.

Linares Quintana [5] lo denominaba Estado de estamentos, que es el formado por la concentración estamental de la alta nobleza, baja nobleza, clero y burguesía de las ciudades. O sea, el Estado basado en pactos elaborados y suscriptos por los miembros de múltiples clases, que se juran lealtad entre sí y obediencia a sus príncipes o reyes.

Era, entonces, un conglomerado de derechos adquiridos y privilegios, no una Constitución lo que le daba forma jurídica a este protoestado medieval, que al concluir su proceso de desarrollo histórico constituirá el Estado nacional típico del mundo mediterráneo europeo occidental. Eran pactos a veces escritos, a veces fruto del uso y la costumbre que limitaban y controlaban el poder del príncipe centralizador, que detentaba ya el título de rey. Así se conformaron entre el siglo XIV y el siglo XV los reinos de Inglaterra, Francia, España, Portugal, Suecia, etcétera. En los quinientos se añaden a estos pactos entre el rey y los señores feudales otros dos elementos que van a dar nacimiento —en definitiva— a los grandes Estados nacionales del único universo político existente en el mundo conocido de la época, cual era Europa central y meridional.

El primer elemento, a que me refiero como fundacional de estos Estados nacionales, es la formación de cortes que se establecen a partir de la residencia

[5] LINARES QUINTANA, Segundo V., *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional*, T. I, Plus Ultra, Buenos Aires, 1977, págs. 40 y sigs.

definitiva y permanente de un número significativo de nobles que permanecerán junto al rey, en forma en algunos casos permanente y otros transitoria. En esas cortes se van concentrando en forma progresiva tribunales estamentales, ministerios y con el tiempo —en algunos países— asambleas de representantes de la nobleza y la burguesía, tal como ilustran los casos del Parlamento británico y de los parlamentos de los países nórdicos. Se da así un poder limitado del rey, centralizado en la capital del reino y un poder descentralizado en las ciudades cabeceras de los ducados, condados y marcas.

El otro elemento será lo que José Antonio Primo de Rivera denominó la unidad de destino en lo universal. Me refiero al destino universal que le dan a sus reinos los reyes pioneros de la navegación hacia otros mundos, tal como fueron el rey Enrique el Navegante de Portugal, Isabel y Fernando de España, Enrique VIII e Isabel I de Inglaterra, etcétera.

El proceso histórico del descubrimiento, conquista y colonización de América en ese siglo y posteriormente de Oceanía, Asia y África en los siglos XVII a XIX, convertirá a los centros del poder europeo en los centros del poder mundial, y reconvertirá a los Estados nacionales en Estados imperiales, dueños de todo el mundo conocido.

Uno de los primeros señores imperiales será el nieto de los reyes Católicos, Carlos I de España y V de Alemania, que hereda casi simultáneamente un reino en vías de transformarse en imperio y el Sacro Imperio Romano Germánico, que le lega su abuelo el emperador Maximiliano, primacía que lo hace señor al que sirven reyes, príncipes, en fin una constelación de personajes regios que gobernaban en lo que hoy son los territorios de España, los Países Bajos, Nápoles, Alemania, Austria, Hungría, Checoslovaquia, Rumania y Bulgaria, que lo eligen emperador y le rinden su pleitesía. Este imperio europeo se irá convirtiendo entre 1516 —año de su coronación— y 1556 —año de su abdicación— en un imperio mundial, en forma contemporánea y paralela a los procesos de conversión de reinos en imperios en Francia e Inglaterra.

Así España se constituye primero en reino y luego en imperio centralizado en su nueva capital, Madrid, que pasa de villorio ignoto a capital imperial, en la cual Felipe II continuará el esfuerzo conquistador y colonizador de su predecesor, coronado por los continuos éxitos logrados al someter a los imperios americanos erigidos por los incas, mayas y aztecas.

Para administrar las nuevas capitanías generales, gobernaciones y virreinatos erigidos en territorio americano se crearán Consejos como el de Indias, y una estructura de poder burocrática tanto en la capital del gran Estado español, como en las capitales de sus posesiones en América. Toda esta nueva estructura de poder, como ocurría simultáneamente en Londres y París, era administrada por una nueva clase de nobles de toga y puntillosos burócratas, rápidamente ascendidos para atender los requerimientos del poder colonial.

En suma, la empresa imperial de los antiguos reinos europeos coadyuvará decisivamente en la construcción de un poder estatal centralizado, al que cada

vez se subordinarán más los señores feudales, devenidos cortesanos sin perder el dominio de sus territorios heredados.

De allí que a la desintegración del Imperio Romano en el siglo V, le sigue un período histórico de casi diez siglos de territorios divididos en tantos poderes como señores feudales había en Europa y a este largo interregno, le sucede un renacer —valga la redundancia, ya que se produce en el Renacimiento— con la construcción de un poder centralizado en un príncipe —en la mayor parte de los casos con el título de rey—, al que se subordinan los barones feudales.

Es que al integrarse los Estados nacionales hay una especie de pacto —a veces explícito, a veces implícito—, por el cual el principal señor feudal, o sea el rey, se beneficia con el apoyo que en dinero, tropas y municiones le dan los señores feudales menores al acercarse a las cortes y éstos a su vez se benefician con recompensas tales como títulos honoríficos de mayor prestigio del que detentaban y protección tanto diplomática como militar para el caso de que se produzcan conflictos con príncipes extranjeros y se necesite el auxilio de un ejército de envergadura como el que mantenían los Borbones de Francia y los Tudor de Inglaterra.

Por otra parte, el tamaño reducido de los mini Estados feudales permitía ejercer un gobierno eficaz por la inmediatez con que se ejercía sobre un número también reducido y controlable de súbditos, relación personalizada que, obviamente, no podía lograr el rey, alejado geográfica y físicamente de esos súbditos. Claro está que el señor feudal no era un delegado del rey nominal del territorio, ya que los barones ejercían *per se* un poder originario, autocrático e inmediato.

Dice Stephenson [6] que "el feudalismo en los Estados pequeños como era el caso de los ducados franceses de Normandía, Borgoña y Aquitania no era incompatible con un gobierno eficaz, tal como ocurría con Estados más grandes como el Imperio Carolingio". Esto se debía —tal como sustentamos más arriba— al vasallaje, o sea al vínculo de sujeción personal con que se articulaba toda la estructura feudal. La historia antigua —agrega— consiste en que señor y vasallo estaban reunidos por un lazo de recíproca buena fe. Por eso el Estado feudal, cuyo gobierno dependía en buena medida de la relación personal de vasallaje, tenía que ser forzosamente reducido.

Los hombres libres del vasallaje a los barones feudales, vivían predominantemente en las ciudades como artesanos, aprendices, maestros de oficio, comerciantes, en fin como burgueses rentistas y propietarios. Dentro de las ciudades vivían todos aquellos que habían conseguido liberarse de las cargas señoriales, y lo hacían como súbditos directos del rey o príncipe reinante, del que también eran súbditos los barones feudales que gobernaban fuera de las ciudades.

[6] STEPHENSON, R., *El Feudalismo Medieval*, 1961, pág. 127.

Por tan elemental razón política, en la Carta Magna otorgada por el rey Juan sin Tierra en la llanura de Runnymede en 1215, se reconocen derechos a los nobles y a esos hombres libres, pero no a los súbditos pobres, a los campesinos arrendatarios. Para el rey los vasallos de sus vasallos no existían políticamente hablando. No podían elegir ni ser elegidos. Tan sólo debían limitarse a obedecer. La relación se daba así en esta etapa de formación de los Estados nacionales, como una doble relación de mando y obediencia entre el rey y los barones y hombres libres y entre los barones y los vasallos de éstos.

Cada uno en su territorio ejercía poder, pero el del rey era doble ya que tenía vasallos de primera: los nobles y hombres libres, y de segunda: los campesinos del reino.

Refiriéndose a la Nación jurídicamente organizada en la etapa posfeudal, en los años de formación del Estado nacional, nos dice Althusius: "El Estado es en la cúspide una comunidad política que incluye a comunidades más simples como las familias, y a las corporaciones y a sociedades más complejas como las comunas y las ciudades", y remata sintetizando el espíritu corporativo predominante en su época: "Así se llega a una concepción contractual, orgánica de la soberanía. Se pasa por gradaciones de las sociedades más simples a la sociedad estatal [7]". De alguna manera Althusius se anticipa a las doctrinas corporativistas del siglo XX, considerando al Estado como una federación de grupos ligados por un contrato del que surge la soberanía.

A su vez, Bodin afirma el carácter unitario e indivisible de esta soberanía. Así si para Althusius, su contemporáneo, reside en un pacto de los componentes orgánicos que constituyen el Estado, para Bodin el gobierno del Estado o el Estado, ya que en esa época no se distinguía bien uno del otro, es una monarquía unitaria. De allí que tanto para Bodin como para Althusius la soberanía reposa en la persona del príncipe, que en todo momento prevalece sobre el Estado. En fin, Bossuet resume esta tendencia, que también sigue Fenelon, diciendo en su *Politique Tirée des Propres Paroles de la Escriture Sainte* que "todo el Estado se halla en el príncipe, apotegma que alguien —nunca se sabrá quien— resume y coloca en los labios de Luis XIV, al decir *L'État c'est moi*, definición que si bien no expresó, sin embargo se sabe que una y otra vez pensó y dijo con otras palabras *Le Roi Soleil*".

1. Teorías sobre el origen del Estado

Y bien, tenemos así ubicado el comienzo de la era de los Estados nacionales en la Europa renacentista del siglo XVI y hemos visto cuáles fueron las causas eficientes que hicieron posible este fenómeno político, que se continúa desarrollando bajo distintas circunstancias, protagonistas y finalidades en este umbral del tercer milenio.

[7] ALTHUSIUS, *Politicae Metodica Digesta*, 1603.

A lo largo de estos quinientos años la estructura del poder de los grandes Estados nacionales europeos se ha ido transformando por hechos del hombre, del príncipe y porque no, también de la naturaleza. Nacidos por la concentración del poder en las cortes reinantes y afirmados por la empresa común de conquistar y colonizar nuevas tierras, estos mega Estados tan diferentes a los micro Estados de las ciudades épicas del Peloponeso, han buscado desde un principio justificar el poder de sus gobernantes y en especial el origen del Estado mediante diversas y por cierto contradictorias doctrinas.

Ciñéndonos a las más significativas y duraderas, debemos anotar en primer lugar a la del origen divino, que explicó la posesión del poder durante casi dos mil años en el mundo occidental y en segundo lugar a la contractualista, que es la más razonable y exitosa desde mediados del siglo XVI.

Dice Germán Bidart Campos [8] al respecto: "es fácil comprender que el problema de la justificación es el que hace valer la razón de que el Estado exista en abstracto, y el origen histórico es el que se refiere, en el orden de la fenomenología, al comienzo del Estado en abstracto".

Es así que las teorías religiosas sobre la justificación del Estado, son las que procuran fundamentarlo en un ser superior al hombre, aludiendo al origen divino del poder como causa eficiente. Esta interpretación celestial es —según Faustino Legón— el planteo más profundo que se hizo durante siglos de la base justificatoria del Estado y del poder dentro del Estado. Tratando de justificar al Estado y por qué el príncipe manda, propone esta antiquísima doctrina que Dios elige a la persona o a la estirpe de gobernantes de un Estado y les confiere la investidura del poder en forma sobrenatural, preternatural o providencial, o sea al margen de los medios normales del orden natural de las cosas.

Esta tesis del derecho divino de los reyes se incrustó en el protestantismo, que en el siglo XVI defendía a los príncipes de Europa Central y en el cristianismo en general, explicando a nobles y plebeyos porqué debía ser absoluto el poder de reyes tales como Enrique VIII de Inglaterra o Felipe II de España en ese siglo. Este principio seguía vigente en 1641 cuando Carlos I de Inglaterra subrayó con su dramática salida de este mundo las limitaciones de la voluntad real, en el contexto de una sociedad política en la que los "Comunes" pugnaban por establecer un gobierno parlamentario en medio de ásperos debates en Westminster, y cruce de balas de cañón y espadas en los campos de batalla, donde también se debatía si el poder era cosa de Dios o de los hombres.

Cuando Oliverio Cromwell y los líderes puritanos del Parlamento juzgaron y colocaron en el cadalso la cabeza de Carlos Estuardo, rey de Inglaterra por la gracia de Dios, no pretendieron decir ni hacer algo que negara al Dios en que creían, al Cristo que unos y otros invocaban. Sin embargo, tenían muy claro que el rey debía gobernar para el pueblo y que ese pueblo, por cuya voluntad se sentaban en las bancas del palacio de Westminster, tenía un derecho tan sagrado

[8] BIDART CAMPOS, Germán, *op. cit.*, pág. 220.

como el del rey de hacerse oír y respetar. En última instancia al colocar su cabeza en el cepo sin saberlo, tal vez sin quererlo, vinieron a darle la razón a Hobbes, que en esos años —1648 a 1651— elaboraba en su gabinete de trabajo la razonable teoría de que el rey debía gobernar como consecuencia de un pacto de sus súbditos, no por la herencia de su estirpe, supuestamente engendrada para tal labor por voluntad de Dios.

La gloriosa Revolución de 1688, instauraría a los primeros reyes convocados por el Parlamento —no por Dios— para reinar sobre los ingleses. Para gobernarlos, pero no tanto ni tan mezquinamente como sus antecesores. Es así que María II y Guillermo III, príncipe protestante de la casa de Orange y su sucesora la reina Ana última Estuardo en el trono inglés, cogobernarían con el Parlamento hasta que una nueva dinastía, iniciada por Jorge de Hannover en 1715, aceptaría también reinar convocada por el Parlamento y en pocos años se conformaría con que el Parlamento ocupara todo el poder, limitándose a jugar el papel pasivo que le habían asignado quinientos años de lucha entre los *commons* y los reyes, epopeya histórica clausurada por la asunción del primer ministro sir Robert Walpole en 1721.

Esta asunción del poder por voluntad del pueblo y no por la voluntad divina, se repite en las colonias inglesas de América del Norte en 1776/1787, y en Francia, con miles de cabezas rodando por los cadalsos de otro tipo de gobierno más despótico —y más cruel aún— que el de los reyes, tal como fue el de los revolucionarios de 1789. Y por cierto seguirá repitiéndose a través de gobiernos electos por voluntad de la gente, que no por ángeles y arcángeles.

Así los teóricos del poder divino irán desapareciendo poco a poco, hasta desvanecerse por completo al entrar en escena pensadores tan descreídos y ateos como Rousseau, Voltaire o Diderot. En ese *mutis* por el foro, uno de los últimos filósofos que intentó explicar la inexplicable tesis de que el poder de los reyes deriva de Dios fue Stalh, quien aseveraba que el Estado no aparece por un acto de reflexión, sino mediante la providencia divina. Esto suponía que: 1) la monarquía era una institución divina; 2) el derecho hereditario de sangre era irrevocable; 3) los reyes sólo eran responsables ante Dios; y en fin 4) la obediencia y la no resistencia eran consecuencia de este origen sobrenatural. Con la cabeza de Luis XVI levantada por el verdugo ante una multitud harapienta e histérica de parisinos, quedó zanjada definitivamente esta controversia al cerrar el siglo XVIII.

Otras veces se justificó el origen del orden estatal, pero no por mandato directo de Dios a un príncipe sino, tal como afirmaba Demóstenes en el *Digesto,* porque había que obedecer a la ley por ser obra y don de Dios. Al respecto sentencia también Sócrates, copiado a la letra por Platón en el *Critón:* "Hay que obedecer la ley y por tanto cumplir la sentencia, aunque los jueces me hayan condenado injustamente a muerte, ya que así lo manda Dios". Según esta versión, entonces, es la ley divina, el derecho ordenado por Dios, el origen del Estado.

2. La sociedad pactada según Hobbes, Locke y Rousseau

Frente a las teorías de origen divino se levantan otras más creíbles y razonables sobre el origen del poder y del Estado, tal como es el caso de las teorías contractualistas, que al explicar cómo se conformaron las estructuras de poder de los Estados nacionales, formularon versiones muy consistentes y lógicas, aunque no siempre acertadas sobre los comienzos de las sociedades políticas pactadas.

La idea del contrato es la expresión máxima del voluntarismo. Considera que los hombres crean el Estado libre y espontáneamente y que su única justificación radica en el pacto político y social que le da nacimiento. El Estado resulta así construido y no dado. En tal sentido desde la época de los sofistas griegos hasta la aparición del *Contrato Social* de Rousseau se ha venido explicando al Estado como un producto del libre acuerdo de voluntades, un pacto entre los cohabitantes de la sociedad política. Tal como vimos que proponía Althusius sobre la forma en que se asociaban los hombres en los años finales del medioevo, y como propondrán luego Hobbes, Locke y Rousseau, entre otros, el fenómeno político del origen del Estado explicado como un pacto, resulta tan racional como lógico.

a) La versión de Hobbes

Uno de los primeros formuladores de esta teoría fue Thomas Hobbes autor de el *Leviathan,* que es ante todo y sobre todo un ensayo sobre la filosofía del poder y el origen del Estado. El Estado para Hobbes es la suma de los derechos individuales, ya que el individuo sólo abandona sus derechos al Estado para ser protegido. "El Estado —afirma— perdería su razón de ser si la seguridad no fuese garantizada, si la obediencia no fuese respetada".

Ubica en la idea del pacto el origen del Estado, pero no para engendrar una democracia como propondrá luego Rousseau, sino para crear una monarquía absoluta, que emerja del pacto concertado entre los súbditos que le ceden al soberano sus derechos para que los proteja y les asegure el bienestar que merecen. El contrato es así un instrumento de seguridad que nace del temor, de un manipuleo generalizado y egoísta para preservar la especie social y para asegurar la conservación de la paz colectiva [9]. Así, la mejor forma de erigir un poder común que proteja a los súbditos, se da cuando éstos se lo confieran a un hombre que luego les impondrá su voluntad. Y así asevera "unidos en una persona que se llama en latín *civitas*, se engendra el *Leviathan*. Y en él consiste la esencia del Estado y el poder, que es una persona que actúa como una gran multitud merced al contrato natural de todos. Y esta persona es el soberano, a quien rodean sus súbditos".

[9] BIDART CAMPOS, Germán, *op. cit.*, pág. 227.

El Estado así construido será una sociedad política con una forma de gobierno monárquica, pero que en lugar de tener como base un legado divino, inconmensurable para la mente de los humanos, se funda en un contrato de voluntades, que aceptan subordinarse a un príncipe que manda para que obedezcan, estén seguros y no sufran.

El pacto de Hobbes es obviamente una ficción como lo será el de Rousseau un siglo más tarde. Está en el campo del deber ser y no del ser. Pero no nos olvidemos que toda la teoría del origen divino del poder también es una ficción, un "deber ser". "El príncipe asegura la vida, conserva el bienestar individual y social", explica con su pluma de ganso Thomas Hobbes en las cuartillas de papel cada vez más ennegrecidas por sus notas y contranotas. "Y a cambio de esta protección los súbditos ceden sus derechos y prestan acatamiento al príncipe reinante".

b) La versión de Locke

John Locke (1632-1704) cree que "el contrato es el único medio por el cual uno se desprende de su libertad natural y se sujeta a los vínculos de la sociedad civil. Éste consiste en concertar un pacto mediante el cual unos se ponen de acuerdo con otros para unirse en comunidad con miras a una vida confortable y segura".

En su *Segundo Ensayo sobre el Gobierno Civil,* este médico metido a politólogo, que en su vida pública fue un liberal convencido y vivió largos años en el exilio, afirma que "El poder político es el que todos los hombres poseen en el Estado de naturaleza, al que deciden renunciar y poner en manos de la sociedad, confiándoselo a los gobernantes que esa sociedad ha establecido para que los rijan".

Este poder, afirma, tiene su origen en un pacto o acuerdo de aquellos hombres (en general propietarios) que forman la comunidad. Esto debe hacerse mediante el consentimiento de todos y cada uno de los caballeros integrantes de la sociedad civil y rematando su teoría agrega "las sociedades políticas no pueden fundamentarse en nada que no sea el consentimiento del pueblo".

Estos desarrollos teóricos de los politólogos ingleses que pensaban y escribían en la segunda mitad del siglo XVII traducían en lenguaje político ideas de su época y la experiencia realizada algunos años antes por los colonizadores de Virginia, Maryland y Pensilvania, colonias que a partir de 1606 formaron gobiernos por acuerdo contractual, que con pocas variantes se mantuvieron hasta los años de la guerra de la independencia norteamericana.

Pero el pacto más famoso, que preanuncia las teorías contractualistas y racionalistas consignadas, fue firmado por medio centenar de puritanos en la cabina del velero "Mayflower" anclado en la bahía de Cod, actual Estado de Massachusetts, el 21 de noviembre de 1621.

Basados en una idea de acuerdo social que se observaba en los convenios adoptados en Inglaterra por las iglesias protestantes, el pacto del "Mayflower"

restableció los principios básicos del gobierno democrático, aunque de su texto no surge la idea de la separación de los poderes.

Los padres peregrinos del "Mayflower" eran hombres que querían para ellos y sus familias una comunidad política en donde no fueran perseguidos o molestados por sus ideas religiosas. Dicen así los hombres del "Mayflower", cuya réplica está en estos momentos anclada en el mismo amarre que tenía en aquella época en el puerto de Plymouth: "Nos reunimos en un cuerpo civil y político para nuestro mejor orden y conservación... y en virtud de tal asociación, prevemos que se promulguen, establezcan y ejecuten todas las leyes, ordenanzas, decretos y constituciones... que oportunamente se estimen como más satisfactorias y convenientes para el bienestar general de la colonia" [10].

c) La versión de Rousseau

Recogiendo estas experiencias e ideas, Juan Jacobo Rousseau (1712-1778) es la cumbre de esta teorética. Para él, el hombre sale del estado de naturaleza y pacta con sus semejantes para establecer una forma de asociación que defienda y proteja a la persona y a los bienes.

La cláusula fundamental del contrato que propone es la enajenación de cada asociado respecto de sus derechos, que cede a toda la comunidad. Es así que cada individuo cederá a la comunidad sus derechos naturales para que se establezca una organización política con voluntad propia y distinta de los miembros que la integran. Cada uno de esos asociados mancomuna su persona y todo su poder bajo la dirección suprema de la voluntad general y ésta los recibe como partes indivisibles del todo. O sea, la voluntad general —y en esencia el Estado— es una persona de existencia ideal distinta de cada uno de los que han convenido formarla. El gobierno, a su vez, está fuera de esta voluntad general y de ella depende como delegado para administrar y ejecutar las leyes que de ella emanan.

3. Otras versiones sobre el Estado

En otras versiones que se han dado del Estado, olvidando que se trata de una sociedad política global conformada por los elementos que esbozamos en nuestra definición (*supra,* Cap. I) varios autores han confundido al todo con alguna de sus partes. O sea a la sociedad global con alguno de sus elementos.

En tal sentido me parece oportuno resaltar la definición emitida por el eminente positivista vienés Hans Kelsen, quien afirmaba que todo Estado es Estado de Derecho, porque el Estado no es sino el mismo orden jurídico y no una institución situada detrás de él.

[10] BRADFORD, William, "History of Plymouth plantation", *Historical Soc. Collections,* 4ª serie, III, 1989/1990.

Dejando por un momento esta versión del Estado, de la que vamos a ocuparnos *in extenso* para cerrar el capítulo, vale la pena destacar a varios autores que lo confunden con la población vinculada por lazos de sangre, cultura, religión e incluso ideales comunes, o sea con la Nación.

En esta línea de pensamiento Carré de Malberg no duda en afirmar que "lo que personifica al Estado es la Nación misma, estatalmente organizada". Pero Mouchud define aún más enfáticamente esta relación Estado-Nación al decir que "la Nación no tiene ninguna existencia jurídica distinta al Estado", y continúa afirmando que "es imposible concebir a la Nación como un sujeto distinto al Estado". En fin, Le Fur nos lega su clásica definición, que resume a las anteriores: "El Estado es la Nación jurídicamente organizada".

Por su parte, confundiendo Estado y gobierno, como es habitual que ocurra en boca de periodistas, políticos y del público en general, Jacques Maritain (*L'Homme et l'État*, Paris, 1953) dice a su vez que: "El Estado es el órgano habilitado para emplear el poder y la coerción. Integrado por expertos del orden y el bienestar público, funciona como un instrumento respecto del cuerpo político. La sociedad política es el todo, el Estado es la parte dominante y especializada". Es indudable que en esta definición de Maritain hay una confusión terminológica por cuanto lo que para Maritain es la sociedad política, para nosotros es el Estado y lo que él denomina Estado es, sin duda alguna, el gobierno, o sea la estructura de poder ocupada por una clase dirigente de funcionarios políticos.

Es decir que el Estado como sociedad política, como Nación jurídicamente organizada, no lo será sin un poder estructurado con una administración controlada si es una democracia, o no si es un Estado totalitario.

Con la simple lectura de estas definiciones se podría decir que en todo Estado, en tanto sociedad política y jurídicamente organizada, hay una estructura de poder desde donde se manda y una infraestructura social en la cual se obedece en la relación positiva que como ya veremos al tratar el poder, se da entre esos dos polos del entretejido social que ocupan el que tiene poder y el que no lo tiene.

El Estado según Marx y Lenin

Las versiones del Estado que hemos reseñado hasta ahora son las suministradas por los politólogos, y están obviamente limitadas al ámbito científico. Sin embargo, la crisis del Estado de Derecho liberal en el siglo XX, determinó la ruptura del orden establecido y la toma del poder por parte de revolucionarios de distintas ideologías. Es entonces conveniente e interesante contraponer a la opinión de los autores de la Ciencia Política, la de los revolucionarios que desde la derecha o desde la izquierda han conmovido al mundo en estos difíciles años del siglo que está alcanzando su fin.

Para Karl Marx, el Estado es una mera categoría histórica, en el sentido de que es una organización política que tiene por objetivo asegurar, mediante la violencia armada, el sometimiento de la mayoría trabajadora a una minoría de poseedores de los medios de producción. Resulta así necesario en una sociedad de clases e innecesario en una sociedad sin clases. En sus palabras "El Estado es un instrumento de dominación clasista y la ley la expresión de su voluntad. No del pueblo como imaginaba Montesquieu, sino exclusivamente de la clase dominante. De allí que el papel asignado al Estado por esa clase 'opresora', ha sido el de utilizar la violencia y la coerción para proteger los intereses y privilegios de su clase gobernante" [11]. Completando su pensamiento, Marx sostiene que ninguna clase abandona voluntariamente su posición dominante y por esa causa la clase obrera debe apoderarse del poder estatal, suprimir la burguesía y establecer una dictadura del proletariado durante un período más o menos largo de transición al comunismo. Durante ese período —imaginaba— se logrará suprimir tanto las clases sociales como el Estado.

Esta teoría del período de transición fue perfeccionada por Lenin en los días de la revolución de octubre de 1917, partiendo de la premisa de que el proletariado sólo necesita de un Estado que está desapareciendo y no puede dejar de desaparecer. Lenin también pensaba que el momento exacto de su inevitable desaparición no podía ser definido por tratarse de un proceso algo prolongado. Será, concluía, un Estado de transición y no un Estado en el sentido clásico.

Sin embargo, la realidad histórica nos mostró que en lugar de ir desapareciendo, de irse desvaneciendo, se fortaleció cada vez más engendrando una nueva clase en el poder, que luego de establecer la dictadura del Partido Comunista no sólo oprimía dentro del territorio de la ex Unión Soviética, sino que con la ayuda del ejército de ocupación soviético y la KGB, lo hacía también en el territorio de otros países de Europa Oriental.

En fin, el universo comunista desapareció en forma brusca entre los escombros del Muro de Berlín a partir de noviembre de 1989 y hoy por hoy es una pieza de arqueología política que estudian los historiadores como verdaderos antropólogos de un mundo en extinción, del que todavía quedan vestigios en China, Laos, Vietnam, Corea del Norte y Cuba.

Cabe agregar al respecto que, después de la caída de los regímenes comunistas en la ex Unión Soviética y los demás países de Europa Oriental, ex partidos comunistas, en general denominados "Izquierda Unida" o "Socialista Popular", han ganado algunas elecciones nacionales como en el caso de Polonia, Bulgaria e incluso conforman una primera minoría en la República Federativa de Rusia.

Pero esta sobrevivencia de la estructura partidaria y la continuidad de muchos ex *aparatchik*, no ha significado el retorno del régimen comunista. Se trata sólo de partidos marxistas que operan en el contexto de una nueva sociedad po-

[11] PELLET LASTRA, A., *El Estado y la Realidad Histórica*, Buenos Aires, 1979 y 1998, pág. 116.

lítica, aún inestable, económicamente frágil, pero inserta en la economía de mercado y la globalización, lo que de suyo supone ser parte de un mundo conflictuado e inseguro, pero al estilo de Occidente, no del Kremlin.

El Estado según Mussolini y Oliveira Salazar

Desde los balcones del *palazzo* de la plaza Venezia en Roma o en su gabinete de trabajo Benito Mussolini, *duce* de Italia y líder de la revolución fascista [12], fue elaborando y proclamando su versión del Estado. Dijo así que "Nuestra fórmula es todo en el Estado, nada fuera del Estado, nada contra el Estado", y luego agrega "el Estado democrático, liberal y agnóstico lo hemos reemplazado por el Estado corporativo y fascista, el Estado de la sociedad nacional, el Estado que une y disciplina, que armoniza y guía los intereses de todas las clases... Las corporaciones, las federaciones son las partes de un inmenso organismo vivo que es el Estado corporativo fascista...".

En otra de sus arengas, afirma que "El Estado tal y como lo concibe y pone en práctica el fascismo concreta... la organización jurídica y económica de la Nación... y así organizado es en su nacimiento y en su desarrollo una manifestación del espíritu... El Estado garantiza la seguridad interior y exterior, pero también la custodia y es la continuidad del espíritu del pueblo, tal como fue elaborado por los siglos en el idioma, las costumbres y la Nación..." [13].

En fin, para el *duce*, que si no se hubiera equivocado al intervenir en la guerra en 1940 habría muerto en su cama como Franco y Oliveira Salazar, "El pueblo es el cuerpo del Estado y el Estado es el espíritu del pueblo...". Por último al proponer la reforma electoral en 1923, se preguntaba ¿Qué es el Estado? Y se contestaba "La encarnación jurídica de la Nación, pero no sólo eso sino también un sistema de jerarquías... La historia de los Estados desde el Imperio Romano hasta la quiebra de las dinastías de los Capetos, o el atardecer melancólico de la República véneta, es todo un nacer, crecer y morir de jerarquías. En otro orden de ideas —concluye en otra de sus arengas— el sistema corporativo se concibe en la unidad del Estado... En el concepto fascista el pueblo es el Estado y el Estado es el pueblo... Los instrumentos con los cuales esta identidad se realiza en el Estado son el partido y las corporaciones".

Más allá de las críticas y elogios que esta posición tan polémica suscitaba, es evidente que en la versión fascista del Estado se distingue nítidamente donde estaba el poder y que si bien éste se basaba en las corporaciones económicas, culturales y sociales, estaba diferenciado de ellas así como del partido, la Iglesia, la monarquía y los grupos de interés. O sea que había una sociedad política

[12] MUSSOLINI, Benito, *El Espíritu de la Revolución Fascista*, Temas Contemporáneos, Buenos Aires, 1984.

[13] Discurso a la Asamblea Quinquenal del régimen, 1°-III-1929.

global conducida (y técnicamente diferenciada) por el gobierno que lideraba el *duce*.

Antonio Oliveira Salazar, estableció con claridad las bases de su *Estado Novo* en 1933. Dijo entonces que "el Estado portugués debe organizarse, según la Constitución, en República corporativa. Esta organización incluye —continuaba— desde los intereses materiales hasta los intereses intelectuales y morales que los individuos persiguen en la Nación. No sólo el Estado —afirma— conoce la vida económica, se interesa por ella, la protege y la dirige... sino que también los mismos elementos económicos y fuerzas productivas entran en la vida orgánica del Estado y forman parte de su constitución" [14].

Y armonizando estas ideas, la Constitución del *Estado Novo* de 1933 —que es de su autoría— establece que "los organismos corporativos estarán orgánicamente representados en todas las actividades de la Nación y les compete participar en la elección de las Cámaras Municipales, las Juntas de Distrito y en la Constitución de la Cámara Corporativa"

La doctrina del Estado de Derecho

Todo cuanto venimos exponiendo hasta aquí no cierra si no analizamos la doctrina clásica del Estado de Derecho, la expuesta por Kelsen y nuestra propuesta sobre el Estado *de facto* en el ensayo *El Estado y la Realidad Histórica* editado en 1979 y reeditado en 1998 [15].

Es que la concepción que la doctrina clásica tiene del Estado de Derecho como aquel que se caracteriza por asegurar en su Constitución política la protección de los derechos humanos, la separación de los poderes y la oposición parlamentaria, corresponde al modelo político europeo occidental que tuvo su apogeo y máximo prestigio en el siglo XIX.

Es el modelo que evaluó Montesquieu en *El Espíritu de las Leyes* y que luego adoptaron con éxito singular los constituyentes americanos en 1787 y no con tanto éxito los constituyentes que escribieron las leyes fundamentales de los países latinoamericanos entre 1811 y 1860.

Pero este Estado de Derecho decimonónico, cuya inevitable crisis se desató en la primera posguerra (1918-1939) debe ser evaluado a la luz de la realidad histórica.

En mi criterio cabe replantear su problemática, porque de mantenerse esta interpretación restringida, que consideraba según el texto del artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano (1789) "que toda sociedad en que no esté asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución", se daría la paradoja de que

[14] Pellet Lastra, A., *El Estado y la Realidad...*, cit., pág. 150.

[15] Oliveira Salazar, A., *Une Revolution dans la Paix*, Paris, 1937.

no serían Estados de Derecho, algunas de las ciento noventa y dos comunidades políticas que integran actualmente la ONU.

La existencia de Estados de Derecho democráticos, con sus pertinentes gobiernos *de iure,* Estados de Derecho de corte totalitario y en fin Estados *de facto,* con sus correspondientes gobiernos *de facto,* obligan a replantear el tema con los datos históricos de que disponemos y la observación de la realidad actual.

El Estado de Derecho en la teoría de Kelsen

Hans Kelsen [16] señala que "La tentativa de legitimar el Estado, presentándolo como un Estado fundado sobre el Derecho, como un *Rechsstaat,* resulta enteramente vana. Todo Estado —añade— está necesariamente fundado sobre el Derecho, si se entiende a éste como un orden jurídico. Un Estado que no fuere o que no hubiese llegado a ser un orden jurídico no existe, ya que un Estado no puede llegar a ser otra cosa que un orden jurídico".

Y luego agrega: "Esta comprobación no significa ningún juicio sobre el valor político del Estado", y coincidentemente con nuestro criterio agrega "Para ciertos teóricos un Estado sólo está fundado sobre el Derecho, si garantiza los derechos individuales, permite el control de legalidad de los actos estatales y asegura la formación de normas jurídicas siguiendo los métodos democráticos... Pero... el Estado sólo puede ser un orden coactivo aplicado a la conducta de los hombres y esto no comporta un juicio de valor de dicho orden, desde el punto de vista de la moral o de la justicia".

Contrariamente a la doctrina clásica, que no puede concebir un Estado de Derecho si éste no se puede justificar moral o éticamente, pienso con Kelsen que la ciencia del Derecho no está en condiciones de justificar el Estado por el Derecho [17]. Es que no le corresponde a una ciencia como la jurídica o la política en nuestro caso justificar cosa alguna, ya que como enseña Kelsen y sabe toda persona que tenga formación científica, "una justificación es un juicio de valor que tiene siempre un carácter subjetivo y atañe a la ética o la política. Si los teóricos del Derecho quieren hacer ciencia y no política, no deben salir del ámbito del conocimiento objetivo".

Si yo como hombre político rechazo el sistema de valores y la opresión que caracterizó al sistema soviético, no por eso voy a dejar de reconocer como científico de la política que la Unión Soviética era, formalmente, un Estado de Derecho, por cuanto sus gobernantes estaban subordinados a un orden jurídico constitucional, que si bien era totalitario, los constreñía formalmente y no lo podían modificar sin convocar previamente a una asamblea constituyente.

[16] Kelsen, Hans, *La Teoría Pura del Derecho,* Eudeba, 1971, págs. 196 y sigs.

[17] Pellet Lastra, A., *El Estado y la Realidad...,* cit., págs. 24 y 25.

Según el criterio de Kelsen, la concepción que tiene del Estado de Derecho la doctrina clásica es consecuencia de que utiliza este concepto, exclusivamente, en su acepción material y no acepta que el Estado de Derecho sea conceptuado en sentido formal. Pero yo quiero ir más allá aún de lo que fue Kelsen, y evaluar críticamente la doctrina clásica sobre el Estado de Derecho y su propia tesis.

Si bien creo que no es válida la limitación conceptual que hace la doctrina clásica al definir al Estado de Derecho, tampoco creo que un Estado por ser tal es en todos los casos un Estado de Derecho, aunque nos limitemos a apreciarlo desde el punto de vista de lo formal. Existen organizaciones estatales que por sus peculiares características conforman verdaderos Estados de hecho o *de facto*, como voy a explicar en seguida.

Es que la observación de la realidad histórica nos indica que junto a Estados de Derecho, coexisten Estados *de facto*, con características que no eran perceptibles para los politólogos europeos del siglo XIX, dado que su surgimiento y gravitación geopolítica recién se evidenció a partir de 1918.

En mi criterio, las claves para definir tanto jurídica como históricamente al Estado de Derecho y la clave para diferenciarlo del Estado *de facto*, está en si *los gobernantes o detentadores formales del poder están o no subordinados a normas constitucionales preexistentes o autogeneradas por ellos mismos en su gestión de gobierno*.

Dentro de este esquema, el Estado de Derecho es toda organización política y jurídica en la cual los detentadores del poder se subordinan al orden constitucional preexistente a su elección o designación, o al que han autogenerado en el transcurso del proceso de cambio (o revolución) que conducen, con prescindencia de que ese orden constitucional garantice o no los derechos individuales, la separación de los poderes y la institucionalización de la oposición. O sea que para caracterizar a un Estado de Derecho, hago abstracción de si se trata o no de un tipo de Estado conducido por un gobierno democrático o totalitario, y si garantiza o no las libertades comunes y si existe o no oposición representada en el parlamento. En fin, si existe o no libertad de opinión.

Aunque creo y defiendo en lo personal los derechos humanos y el juego político democrático, en el marco objetivo de la Ciencia Política es innegable que son Estados de Derecho todos aquellos en los que existe un orden constitucional preexistente o autogenerado, al que se subordinan sus gobernantes, autolimitando sus acciones a ese orden ya creado que no pueden modificar sino mediante un procedimiento especial pero ajeno a ellos y de carácter extraordinario.

Son Estados de Derecho, obviamente, todos los Estados organizados constitucionalmente en Europa Occidental, que tienen una tradición secular de respeto por los derechos humanos, la oposición parlamentaria, el contralor judicial y la participación activa de la opinión pública. Tal es el caso de Gran Bretaña, Francia, Suiza, España, Holanda, Suecia, etcétera.

Pero también lo han sido el Portugal gobernado por Oliveira Salazar, a partir de la Constitución de 1933, como la Unión Soviética a partir de la Constitución de 1924, por cuanto en los Estados de Derecho que la doctrina con razón caracteriza como totalitarios, sus gobernantes a partir de un momento histórico determinado se subordinaron formalmente a un orden constitucional generado por ellos mismos en el transcurso de su proceso revolucionario, estableciendo un nuevo orden jurídico fundamental.

Dejaron de ser titulares de un poder constituyente móvil e indefinido, con facultades *de facto* ilimitadas y se convirtieron en titulares de un orden constituido que si bien era totalitario, implicó que quedaran subordinados, constreñidos por normas fundamentales que ellos mismos habían dictado, pero no por eso dejaban de ser pautas formales que reglaban sus facultades autoritarias de gobierno.

En suma, cuando hablo de Estado de Derecho en sentido formal, sólo pienso si están o no sus gobernantes técnicamente subordinados a un orden jurídico superior que no pueden *per se* modificar o cambiar, haciendo abstracción de las connotaciones ideológicas e históricas que los caracterizan en la realidad política como ubicados en el área socialista o capitalista, democrática parlamentaria o totalitaria. Puede darse así la paradoja de ser igualmente Estado de Derecho tanto Gran Bretaña, con su tradición de *bills of rights* de casi setecientos años como la Unión Soviética, donde fueron suprimidas —brutal pero constitucionalmente— todas las clásicas libertades que en los pueblos de habla inglesa aseguran esos *bills of rights*.

EL ESTADO *DE FACTO*

Pero como ya señalé, la rica variedad que ofrece a nuestros ojos la historia de la comunidad internacional en el último tramo de este siglo, nos muestra como uno de sus fenómenos políticos más singulares la proliferación de Estados de hecho o *de facto*. No es un fenómeno político nuevo, ya que es tan antiguo como la historia de las primitivas tribus bárbaras, pero su reconocimiento en el siglo XX con características históricas inéditas y propias de este tiempo que nos ha tocado vivir, hacen necesario su análisis y explicación.

Hemos leído en *El Príncipe* como Maquiavelo aconsejaba a los gobernantes omnímodos del Renacimiento los métodos más indicados para conservar el poder heredado o conquistado. Ellos, como los monarcas absolutistas que alentaba Hobbes en el siglo XVII, seguían el principio romano *princeps legibus solutus* (lo que el príncipe quiere tiene fuerza de ley). Ese principio se complementaba con el axioma de que el gobernante hace la ley, pero no está sometido o autolimitado por ella.

En suma, cuando hablo de Estado *de facto* me refiero en este ensayo al que ha surgido a partir de 1920, en particular en países de Asia y América latina, y desde 1960 en África descolonizada, constituyendo un caso muy especial el de

la Alemania nacional socialista, cuyo Führer tenía un mando autoritario que lo colocaba sobre el *Reichgtag,* las leyes constitucionales y las ordinarias y no aceptaba limitación alguna a su poder, que consideraba originario e ilimitado.

Tal Estado *de facto* se caracteriza por lo contrario de lo que caracteriza al Estado de Derecho formal: o sea porque sus detentadores, sus gobernantes, no se subordinan, no están constreñidos por un orden constitucional preexistente o autogenerado por ellos en el proceso revolucionario o de golpe de Estado que han protagonizado. Desde el momento que asumen el poder se convierten en un poder constituyente móvil y continuamente están modificando las normas constitucionales o fundamentales del Estado, las reglas supremas del juego político.

Éste es el caso de numerosos gobiernos surgidos en Latinoamérica, en especial a partir de 1930 como consecuencia de golpes de Estado que se dieron en la Argentina en 1930, 1943, 1955, 1962, 1966 y 1976; en Chile en 1926, 1931 y 1973; en Uruguay en 1933 y 1973; en Perú en 1930, 1948 y 1968; etcétera.

En muchos de estos casos, como ocurrió en la Argentina el 28 de junio de 1966 y el 24 de marzo de 1976, las Fuerzas Armadas al asumir el poder político establecieron mediante un acta institucional, que respetarían la Constitución sólo en la medida en que sus normas no limitasen, obstruyesen o contradijesen los objetivos "revolucionarios" que se proponían alcanzar desde el gobierno. Es decir, establecieron una nueva prelación en el orden jerárquico constitucional en el cual se colocaron:

1°) Los objetivos políticos de la revolución o proceso militar;

2°) Las actas y estatutos que en su consecuencia se dictasen; y

3°) La Constitución preexistente.

Actuaron así como un poder constituyente móvil, funcionando sin limitaciones mientras duró el proceso de cambio (que inevitablemente fue una dictadura más o menos sangrienta). Luego, llamaron a elecciones y transfirieron el poder a los representantes de los partidos políticos, que lo reasumieron en el marco del antiguo contexto constitucional, el cual volvió a tener plena vigencia.

En síntesis podemos decir que estamos en presencia de un Estado *de facto*, cuando la clase dirigente política o militar no se autolimita y se coloca sobre la Constitución del Estado, la que subordina a unos —en general— indefinidos y cambiantes objetivos del proceso de cambio que conduce. O sea, el órgano supremo del Estado *de facto* actúa como un poder constituyente dinámico y casi siempre perverso, que continuamente está cambiando las reglas de juego constitucional y político.

ESTADO *DE FACTO* Y GOBIERNO *DE FACTO*

Es entonces evidente que el Estado *de facto* necesariamente se corresponde y es conducido por un gobierno *de facto*, ya sea del tipo hitleriano o del tipo

revolucionario africano o bien del tipo militar latinoamericano. Y esto es así porque si el contexto natural y típico del gobierno *de iure* es el Estado de Derecho democrático representativo o sea la sociedad política global en que se desarrolla en libertad toda la actividad social, económica y cívica, el contexto del Estado *de facto* y del gobierno *de facto* que lo conduce, es el *imperium* del hecho y no del Derecho, careciendo el ciudadano común de protección y garantías para el ejercicio de los derechos esenciales de la libertad de opinar, votar, transitar, trabajar y hasta amar.

Claro está que en este aspecto, el de la limitación de las libertades individuales y falta de garantías en los tribunales, el contexto de los Estados de Derecho atípicos de corte autoritario constitucionalizado, tales como fueron el soviético y los de tipo corporativo, no se diferencian mucho de las dictaduras latinoamericanas.

La diferencia que marcamos, a fin de clasificar distintas formas de Estado y gobierno, se basa en que las reglas de juego constitucionales preexistentes o autogeneradas en los Estados de derecho no democráticos o autoritarios, están clara y rígidamente establecidas en sus respectivas y casi inamovibles constituciones, que como la de Stalin de 1936 se mantuvo con modificaciones en aspectos de forma hasta la desaparición del régimen soviético en 1991 o la del *Estado Novo* de Oliveira Salazar, que estuvo en vigencia desde 1933 hasta 1974, con modificaciones secundarias en 1968.

La clase dirigente que los gobernaba, como la "nueva clase" comunista yugoslava descripta por Milovan Djilas, estaba formalmente subordinada a la Constitución de Tito y la aplicaba asfixiando todo vestigio de libertad, con su cruel vocación de poder. En cambio, en las dictaduras militares latinoamericanas de los años sesenta y setenta, la clase política uniformada, que ocupó la estructura de poder tomado más o menos brutalmente, no se subordinó a ninguna regla constitucional ni preexistente ni dictada por ella misma. Continuamente estuvo cambiando las reglas de juego constitucionales mediante actas institucionales que leían sus locutores oficiales y escuchaban y veían millones de espectadores impotentes, verdaderos rehenes de su inicuo ejercicio del poder. Una y otra vez sus *diktats* extemporáneos establecían nuevas limitaciones, prohibiciones y exclusiones. En los países totalitarios constitucionalizados, de los cuales quedan aún cinco en el área comunista y ocho en el área islámica, las reglas del terror están minuciosamente diseñadas, en tanto que en los Estados *de facto* latinoamericanos el cambio de las reglas del terror del Estado que contestaba al no menos inicuo terror de la guerrilla, era continuo.

Si en el mundo de los Estados de derecho totalitarios prácticamente nadie podía entrar o salir y la única prensa eran los boletines del partido único, en las dictaduras latinoamericanas, continuamente salían diarios o revistas que en poco tiempo desaparecían junto con quienes los escribían. Todo cambiaba todo el tiempo.

En tal sentido, es importante aclarar por qué hablamos de Estados *de facto* para referirnos a las sociedades políticas, conducidas por gobiernos *de facto*. Es que en en estas experiencias, como la vivida durante el Proceso de Reorganización Nacional entre 1976 y 1983, no sólo el gobierno era *de facto*, lo era también el contexto de la sociedad y la población en su conjunto que debía desarrollar sus actividades en un virtual estado de sitio, bajo ley marcial.

No sólo estaban suspendidas las actividades políticas y sindicales y los derechos cívicos y sociales de los artículos 14, 14 bis, 17, 18 y 19 de la Constitución Nacional, sino que en cada uno de los espacios de la sociedad global argentina, el *facto* había reemplazado en la actividad privada —y hasta en sus más mínimos intersticios— al derecho. Y era entonces *de facto*, no *de iure*, que vivíamos o mejor dicho sobrevivíamos cotidianamente.

No sólo la estructura de poder era *de facto*, lo era también la operatoria diaria e individual de cada uno de nosotros en el aula, la oficina de las empresas y por cierto en las plazas y en cualquier lugar público o semiprivado en que nos encontrásemos. O sea que había un contexto *de facto* en estos espacios públicos y privados que son de la sociedad política, del Estado, no del gobierno.

A su vez un elemento tan importante como la finalidad en la evaluación de lo que es el Estado, lo constituía un tipo de bien común ajeno al bienestar general del Preámbulo de la Constitución, toda vez que tenía que ajustarse a la "doctrina de la seguridad nacional" y la proyección de la Argentina y de otros países con regímenes *de facto*, no daba la imagen de Estados de Derecho en el contexto internacional.

En suma, todos los elementos del Estado funcionaban *de facto*, no sólo el gobierno. Desde la toma del poder, la clase militar y política en funciones de gobierno se puso encima tanto de la Constitución formal como de la real; suspendió la normativa constitucional vigente hasta ese momento, para mejor dominar y subsistir en el poder, favoreciendo de paso a los grupos oligopólicos nacionales y extranjeros, convertidos así en el principal factor de poder de la Argentina.

CAPÍTULO III

EL TERRITORIO Y LAS FORMAS DE ESTADO

Como lo pisamos todos los días, o lo recorremos por razones de trabajo o simplemente como turistas, rara vez pensamos en el territorio como un elemento imprescindible del Estado. Sin embargo, este espacio físico en el que vivimos es tan vital como el aire que respiramos o la gente con quien convivimos. Y porque el Estado no sólo es el gobierno, el territorio junto con la población que en él se aposenta y el poder que ejerce el gobierno, son los elementos constitutivos de la sociedad global que nos contiene.

Sin este espacio vital que hace de soporte del grupo humano que lo habita, no es concebible ni la Nación ni el Estado. Es a partir de una tierra poblada, cultivada, ocupada, que comienza la aventura política del hombre en el ámbito de su grupo familar.

La historia nos enseña que a partir de esta familia, unida a otras familias vecinas se conforma la aldea, que a su vez se unirá a otras aldeas para formar un pueblo. Este pueblo, ya consolidado con un mínimo de hazañas bélicas y de las otras, se unirá a otros pueblos, con sus hombres y mujeres vinculados por lazos de sangre, lengua, religión que se transformarán en un grupo nacional, engendrando una nacionalidad. Será una Nación que organizada jurídicamente se convertirá en un Estado.

Y el territorio común sobre el cual se han ido vinculando las familias con las familias, los pueblos emparentados con otros pueblos hasta convertirse en un grupo humano con identidad nacional será entonces, sin duda, el factor geográfico del Estado que inevitablemente es la forma superior en que culminará nuestra transitoria aventura terrestre y temporal, aunque por ser parte de una civilización, cíclica e inevitablemente, en algún punto del futuro se irá desvaneciendo hasta convertirse en un punto de referencia arqueológico, como lo fue en el pasado el mundo de los faraones o lo es en nuestros días el universo comunista en vías de extinción.

El Estado, dice Duguit, no puede existir si no hay un territorio exclusivamente afectado a una colectividad que le sirva de soporte. En tal sentido cabe destacar que la Nación judía, con los fuertes lazos de sangre, religión, historia, y cultura que ligaban a sus integrantes, sólo pudo convertirse en un Estado

cuando la ONU le entregó la mitad del territorio palestino para que constituyese en 1948 el Estado de Israel, que Teodoro Hertz había imaginado medio siglo antes.

Tampoco la Organización de Liberación de Palestina (OLP) pudo erigir un Estado, hasta que los acuerdos de paz entre árabes y judíos culminaron en 1994 con la recuperación de la franja de Gaza y Jericó, mínimo territorial que le permite a la Autoridad Palestina que preside Yasser Arafat administrar un ente estatal, que pronto será reconocido como Estado.

O sea que puede haber una Nación, y por cierto un pueblo sin territorio, pero es imposible crear un Estado sin él. Por eso se dice con acierto que el territorio es el elemento que distingue al Estado de la Nación. También es el elemento que distingue al Estado de otras sociedades de derecho público, tal como las corporaciones que de hecho no lo requieren. Es así que varias corporaciones pueden asentarse simultáneamente en un mismo territorio, o más bien espacio, ya que hasta pueden funcionar dentro de un mismo edificio

LA SALIDA AL RÍO O AL MAR COMO FACTOR DETERMINANTE

Un factor geográfico determinante en la historia de los pueblos y las civilizaciones ha sido el poseer un litoral fluvial o marítimo al fundar una ciudad o asentar una población sobre un puerto natural dentro de una bahía, un estuario o en la desembocadura de un río.

La casi totalidad de las poblaciones, después ciudades, fundadas por las diversas corrientes conquistadoras del Virreinato del Río de la Plata se decidieron por este factor geográfico. Tanto Buenos Aires como Santa Fe, Corrientes, Paraná, Asunción, Córdoba, etcétera, se erigieron sobre ríos. En Europa las capitales de todos los reinos convertidos en Estados nacionales: Madrid, Lisboa, París, Londres, Amsterdam, Estocolmo, Roma, Berlín, Budapest, San Petersburgo, en fin todos los centros del poder europeo fueron construidos en torno o junto a ríos o estuarios del mar.

Y por cierto, el factor geográfico ha sido determinante en la evolución histórica de los imperios navegantes. En tal sentido es paradigmática la posición insular de Gran Bretaña, que la convirtió, entre los siglos XVI y XX, en la primera potencia naval del mundo, en la indiscutible reina de los mares, tanto por el número como el tonelaje de sus barcos.

También fue decisiva la posesión de costas por parte de los demás imperios marítimos europeos, tales como Francia, España, Portugal y Holanda, entre otros. En estos casos el factor geográfico puede ser denominado apropiadamente geopolítico.

EL FACTOR GEOPOLÍTICO

La historia demuestra que el desarrollo tecnológico ha relativizado la importancia que tuvo para Juan de Garay a fines del siglo XVI o para los padres peregrinos, que anclaron su histórico velero "Mayflower" a principios del XVII en la bahía de Cod, el ubicar la ciudad que estaban fundando sobre la costa de un río o del mar.

Esta decisión geopolítica ha perdido el valor estratégico que tenía hasta hace medio siglo. El portentoso avance de todo tipo de transportes ha convertido en una anécdota histórica o arqueológica el poseer salida acuática o marítima en el umbral del siglo XXI. Y por la misma razón la geopolítica o sea la influencia del factor geográfico sobre la política internacional de un Estado y su posesionamiento respecto a lugares estratégicos de paso o de acceso, se ha modificado diametral y espectacularmente a partir de las prodigiosos invenciones del avión, la radio, la TV, las comunicaciones y la cohetería espacial.

Todo ha cambiado y si alguna importancia tiene aún la posesión geopolítica de una colonia o Estado dependiente, se debe tan sólo a la posesión de riquezas minerales en el subsuelo o plataforma submarina, especialmente de carácter energético o ictícola como es el caso de las Malvinas.

Jellinek, por su parte, asegura que se ha sobreestimado en el siglo XIX el influjo que la naturaleza ejercía en la conformación de los Estados. En tal sentido, discrepa con Ratzel, que en sus libros *Anthropogeographie* (1891) y *Politishe geographie* (1897), acuñó la teoría de la geopolítica que hizo furor en el siglo XX.

Sin embargo, la mayor parte de la doctrina acogió con interés los aportes de la geopolítica, que no sólo fue bienvenida en los laboratorios universitarios y académicos, sino que también fue utilizada por Hitler para desarrollar el concepto de "espacio vital" o *lebensraum*, por el que se considera como tal la extensión territorial habitada por poblaciones de sangre alemana o emparentadas. El espacio vital era, entonces, el territorio que debían ocupar los ejércitos nazis para anexar al III Reich todas las tierras que en Europa Central ocupaban pueblos genéticamente germánicos, que serían a la vez soporte para expandir su raza a nuevos y más amplios espacios geográficos.

Pero antes que Hitler, las potencias europeas más importantes, tales como Austria-Hungría, Prusia, Rusia, Inglaterra y Francia habían entrado en reiteradas alianzas para atacarse o defenderse entre sí, con el repetido argumento de que había que mantener el "equilibrio europeo", consistente en que ninguna potencia o coalición podía tener más territorios estratégicos o masas poblacionales que los otros. La Guerra de los Treinta Años en el siglo XVII, los tres repartos de Polonia en el siglo XVIII, la Guerra de Sucesión de España (1700-1714), las guerras napoleónicas y por cierto la Primera y Segunda Guerra Mundial en este siglo, son ejemplos paradigmáticos de conflictos determinados por la geopolítica, antes y después de ser así denominado el avance o retroceso estratégico de los Estados nacionales dentro o fuera de su territorio y de los territorios de los

países que ocupaban o desocupaban, según los intereses internacionales de cada época y la influencia del factor geográfico.

OTROS CASOS PARADIGMÁTICOS

La historia del último siglo nos enseña acerca de varios casos paradigmáticos que merecen ser considerados por sus características geopolíticas. En tal sentido uno de los más espectaculares ejemplos de geopolítica e imperialismo del siglo XIX fue el *Scramble of Africa*, tal como se denominó a la repartición del continente africano entre las potencias imperiales europeas en la Conferencia de Berlín de 1885, presidida por el emblemático canciller alemán Otto Bismark.

En efecto, en ese memorable evento se firmó un tratado internacional por el cual Alemania, Francia, Gran Bretaña, Bélgica, España, Italia y Portugal se repartieron el territorio africano, estableciendo las fronteras de sus colonias ya ocupadas y casi totalmente exploradas. Así Gran Bretaña, imperio colonial por excelencia, obtuvo el reconocimiento internacional de su posesión sobre Sud África, Rodhesia, Sudán, Kenia, Egipto (en calidad de protectorado), Botswana, Swazilandia y otros diez países tribales. Francia, a su vez, legitimó sus rapiñas y posesiones sobre Marruecos, Túnez, Argelia, África Ecuatorial, África Oriental y Madagascar, entre otras tierras ocupadas por la fuerza y en proceso de colonización y civilización a la francesa.

Leopoldo II de Bélgica, gracias a las exploraciones de Henry Stanley y a la voraz ocupación que siguió a los descubrimientos de ese periodista anglonorteamericano se convirtió en emperador del Congo Belga y se enriqueció con esta posesión, en tanto que Italia registró como suyas, en esta suerte de reparto de premios a los ganadores de la carrera imperial en África, Eritrea, Tripolitania (que luego sería conocida como Libia) y Chad, en tanto que España se anotaba con el Marruecos español, y Alemania con Togo, Camerún, Namibia y otros restos del festín interimperial. Es evidente que en este reparto de posesiones coloniales, las fronteras políticas que se establecieron entre una y otra colonia, entre uno y otro imperio colonizador, fueron determinadas por dos factores: el geográfico y el reconocimiento desnudo de las conquistas que unos y otros habían concretado hasta esa fecha.

Otros dos casos paradigmáticos de la influencia de la geopolítica en la conformación del territorio de un Estado independiente, fueron el que nos muestra Yugoslavia, entre 1918 y el presente e Israel, que desenvuelve su drama territorial entre 1948 y 1994.

Yugoslavia, como tal, existió solamente entre 1918 y 1990. Como es sabido el conflicto existente entre Serbia y el Imperio Austro-Húngaro fue el factor geopolítico desencadenante de la Primera Guerra Mundial, al ultimar el estudiante serbio Gavrilo Princip al archiduque Francisco Fernando de Habsburgo y a su consorte morganática Sofía Chotek el 28 de junio de 1914. Esto

ocurrió en Sarajevo, capital de la provincia imperial de Bosnia, que volvió a ser el centro del conflicto balcánico en estos últimos años. En ese entonces, lo que luego fue el territorio del reino de la Gran Yugoslavia, estaba dividido en tres reinos: Serbia, Macedonia y Montenegro y en varios territorios anexados unos a Austria-Hungría, otros a Bulgaria y, en fin, el resto eran parte del Imperio Otomano.

El 1° de diciembre de 1918 se creó el reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos, llamado luego de la Gran Yugoslavia, bajo la dinastía Karageorgevich y el rey Pedro I, monarquía que se mantiene hasta que en 1945 Josip Broz, el mariscal Tito, funda y organiza la República Federativa Socialista de Yugoslavia con esos territorios, más los de Kosovo y Vojvodina.

O sea que tanto el reino como la república neocomunista de Yugoslavia, eran en realidad un conglomerado de territorios y nacionalidades que tenían en común su ubicación geográfica en los Balcanes, pero que fueron unidas bajo un poder central federativo bajo presión por la posición estratégica que tenían tanto al finalizar la primera guerra y constituirse una monarquía constitucional como al finalizar la segunda gran contienda mundial y crearse la república de Tito.

Hasta 1914, los territorios de la gran Yugoslavia habían estado bajo la influencia geopolítica de turcos, austro-húngaros y franceses y si lograron unificarse para formar un solo Estado, tal cosa fue posible por el acuerdo de Georges Clemenceau y Woodrow Wilson, que generaron este producto de la geopolítica en el Tratado de Versalles de 1919. Dentro de ese conglomerado subyacían las diferencias, enconadas entre los diferentes y a veces opuestos grupos nacionales que la integraban. Eran varias naciones eslavas: la de los serbios, la de los croatas, la de los eslovenos, la macedónica y otras minorías como las de origen islámico que vivían en Bosnia, Herzegovina y Kosovo, las que en realidad nunca se integraron para formar una sola Nación, con comunidad lingüística, histórica o racial. Subsistieron como grupos diferenciados, cuyas oposiciones hicieron eclosión en 1990 al chocar brutalmente todas estas diferencias en una guerra con fuerte contenido étnico y mal entendido nacionalismo.

Es un hecho histórico que la casa real de Karageorgevich y el poder diplomático francés en 1918 y la astucia y poder militar de Tito en 1945, sofocaron o simplemente postergaron estas contradicciones entre grupos étnicos opuestos, pero la geopolítica (o sea el factor geográfico balcánico) no pudo evitar la disgregación de estos territorios, que en la actualidad están divididos definitivamente en la República Federativa de Yugoslavia, que integran Serbia, Montenegro, Kosovo y Vojvodina; y las Repúblicas de Croacia, Eslovenia, Bosnia-Herzegovina y Macedonia. O sea en cinco partes antagónicas entre sí.

Otro caso que nos parece interesante plantear aquí es el del Estado de Israel, que a diferencia del anterior en el cual se unen y desunen siete naciones diferentes sobre un territorio que se intentó integrar pero terminó desintegrado, en Palestina se trata de una Nación que no tenía territorio y que como ya indicamos se lo proporcionó la ONU en 1948.

Ahora bien, entre 1920 y 1948, Palestina estaba bajo mandato de Gran Bretaña, decisión geopolítica tomada en la Conferencia de San Remo en abril de 1920. El 29 de noviembre de 1948, la ONU decidió la división de Palestina en dos Estados independientes con territorios fragmentados en tres partes. Tras la guerra con los países árabes, en 1949 las líneas del alto el fuego se convierten de hecho en las fronteras de Israel y en 1967, luego de la Guerra de los Seis Días, Israel ocupa Cisjordania, el Sinaí, la franja de Gaza y el Golán, constituyendo, el nuevo territorio resultante de estas anexiones, la mayor expansión de Israel.

Luego de varias resoluciones condenatorias de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad de la ONU y de los acuerdos de paz de Camp David y Noruega, Israel y la OLP se reconocen mutuamente como entes estatales e Israel le devuelve a la recién creada Autoridad Palestina la franja de Gaza y la ciudad de Jericó, donde ésta ejerce actualmente su soberanía. Los conflictos continúan y casi a diario se producen atentados de unos contra otros, demostrando que la influencia del factor geográfico es determinante de la política internacional en esta región caliente en el umbral del tercer milenio.

El Canal de Panamá y tres casos en Medio Oriente

Pero hay otros casos puntuales que nos sirven para describir el fenómeno geopolítico. Se trata de los conflictos suscitados en la zona del Canal de Panamá en 1903 y los suscitados en el canal de Suéz, tanto en 1882 como en 1956; en el golfo Pérsico en 1991 y en Siria en 1918.

El factor geográfico determinante de la independencia de la provincia de Panamá de la República de Colombia, de la que formó parte hasta 1903, fue la construcción de un canal que sería la vía estratégica de comunicación entre los océanos Atlántico y Pacífico en ese istmo centroamericano. En efecto, al declarar su independencia la República de la Gran Colombia en 1821, Panamá formó parte de ella con el nombre de Departamento del Istmo. En 1885 el istmo quedó constituido como Estado federal dentro de Colombia, comenzando a plantearse la posibilidad de lograr su independencia, intento que no tuvo éxito hasta que Fernando de Lesseps inició y llevó adelante en Francia la Compañía Universal del Canal Interoceánico. La quiebra de esta empresa en medio de una crisis política que provocó la caída del gobierno en París, determinó que se traspasaran los derechos de construcción a otra corporación, la Compañía Nueva del Canal de Panamá, que a su vez en 1900 le vendió estos derechos al gobierno de los Estados Unidos de América por 40 millones de dólares.

Como el Senado colombiano se negaba a ratificar el tratado Herran-Hay de 1902, por el que se cedía a perpetuidad a los Estados Unidos la zona de construcción de esta vía marítima mediante el pago de 10 millones de dólares, más una cuota anual de 250.000 dólares, el presidente Teodoro Roosevelt, campeón del *big stick* (el gran garrote) envió a la zona del canal nueve acorazados, que

apuntaron sin disimulo ni pudor sus poderosos cañones de 250 mm hacia la ciudad de Panamá y el puerto de Colón. Éste fue el detonante para que el aventurero y empresario Buneau Varilla desatará la sublevación que culminó el 3 de noviembre de 1903 con la declaración de la independencia de este istmo estratégico.

Colombia quiso reducir a la provincia sublevada, pero de inmediato *the State secretary* reconoció al nuevo Estado y por el Tratado Hay-Buneau Varilla se concedió a los EE.UU. una franja de 8 km de ancho a ambos lados del canal. Nunca como entonces se hizo más evidente la influencia del factor geográfico en la resolución de una crisis de política internacional.

El ejemplo más reciente del papel clave que tiene la geopolítica se da en el caso de la Guerra del Golfo Pérsico en enero de 1991. En esta zona estratégica del Medio Oriente, cuenca petrolífera en plena producción, Irak avanzó en agosto de 1990 sobre el pequeño reino de Kuwait, en la práctica un protectorado norteamericano, y ocupó su territorio. El gobierno de los Estados Unidos en su flamante rol de única superpotencia mundial, armó de inmediato una fuerza de tareas bajo la bandera de la ONU y ocupó con portaaviones, fragatas misilísticas y supercruceros todo el ámbito del estratégico Golfo, operativo en que el ubicuo Presidente Menem aprovechó la posibilidad de "hacer bien los deberes" con su país rector, evento que luego la diplomacia norteamericana premió con el título de "aliado extra NATO".

En resumen, a partir de enero de 1991, la *task force* desató su "Tormenta del Desierto", impecable e inicua operación de policía militar que culminó con la ocupación de medio territorio del Irak y la obvia liberación de Kuwait. Después de la derrota de Irak y su imprudente dictador Saddam Hussein, todo volvió a estar en orden, porque el orden geopolítico de la región se había alterado, desequilibrado, al pretender Hussein los pozos petrolíferos del Golfo. Una vez más, el factor geográfico determinó la política internacional, tanto a nivel regional como planetario.

El tercer caso paradigmático lo constituye la construcción, ocupación y reocupación del Canal de Suéz, singular aventura política internacional que se desarrolla —como una serie televisiva de suspenso— en varios episodios. Construido e inaugurado por iniciativa de Fernando de Lesseps en 1869, la posición estratégica de este Canal modificó la política internacional en el Medio Oriente. Entre otros efectos, el Reino Unido decidió ocupar Egipto en 1882, transformando a este sultanato en un protectorado del imperio británico. Desde esta posición estratégica Gran Bretaña entró a controlar el tráfico marítimo por el Canal, que era la vía de comunicación vital con la India y le daba la llave del control sobre el golfo del canal y el Mar Rojo. Desde allí, Gran Bretaña se convirtió en una potencia con intereses concretos y económicos en Medio Oriente, que la llevarían a ser fideicomisaria de los territorios de Palestina, Irak y Siria, en 1920.

En julio de 1956, Gamal Abder Nasser, presidente de Egipto y líder en el mundo árabe, decidió ocupar el Canal, decisión estratégica a la que respondieron Gran Bretaña, Francia e Israel, atacando la zona y reocupando esta vía fluvial estratégica en noviembre de ese año.

Otra operación geopolítica en la región se desarrolló entre 1916 y 1918, cuando en una operación combinada de un ejército árabe al mando del príncipe Faisal y el aventurero inglés Lawrence de Arabia, y del ejército británico del general Allenby desalojaron a los turcos de Siria y tomaron su capital Damasco.

Antes de esta operación, algo romántica y bastante sangrienta, en mayo de 1916 Gran Bretaña y Francia firmaron el Tratado secreto Sykes-Picot, así llamado por sus dos negociadores, por el cual se dividió el territorio turco de Medio Oriente en dos áreas de influencia, lo que suponía que todo futuro Estado árabe estaría sujeto al control administrativo y político de una u otra potencia, evento que se confirmó al firmarse el Tratado de San Remo en 1920.

Lawrence quería que las naciones árabes quedaran en poder de los árabes, pero al ponerse en ejecución en 1918 el Tratado Sykes-Picot, él y todos los que habían luchado contra el Imperio Otomano se encontraron que la batalla que habían ganado en las arenas del desierto, cabalgando sobre camellos y revoleando sables y rifles, se había perdido en los pasillos del poder más allá de los sueños de autodeterminación y bastante cerca del pulcro manejo de burócratas y generales de escritorio.

Las fronteras de los Estados

El Estado nacional moderno necesariamente se ha definido mediante una demarcación territorial y un encuadre topográfico. Sin duda requiere de límites fronterizos que delimiten política o naturalmente su territorio, cualquiera sea su tamaño, ya que sobre ese espacio física y políticamente determinado ejercerá su soberanía interna y externa. Su contorno, entonces, quedará fijado sobre un mapa mediante el trazado de fronteras, en cuyo interior quedará enclaustrado todo cuanto lo integra: población, accidentes geográficos, instituciones, etcétera. El poder estatal operará entonces, exclusivamente, dentro de ese espacio.

Fuera de él sólo puede ser representado por su cuerpo diplomático, salvo los casos de extraterritorialidad de la ley, que deben ser minuciosamente pactados a nivel bilateral o multilateral con fines militares o jurídicos. Por eso Dabín define a las fronteras como la delimitación del área de competencia o del ámbito espacial de validez de la autoridad estatal, del ejercicio de su poder interno, y hacia afuera de su independencia respecto de otros poderes extranjeros.

A partir del concepto de territorio, no hay dificultad en aceptar la soberanía del Estado sobre el suelo y el subsuelo, pero en cambio ha sido dificultoso determinar la soberanía sobre el espacio aéreo, el mar territorial o la plataforma submarina. O sea la prolongación del territorio hacia arriba y hacia abajo del suelo que pisamos. Y por cierto hacia el mar que nos rodea. La delimitación del mar

territorial, que incluye bahías y estuarios, fue fijada durante varios siglos por la distancia que alcanzaba una bala de cañón y llegó así hasta los 3 km mar adentro. Posteriormente, la tecnología y el derecho internacional permitieron ampliar la soberanía sobre el mar adyacente y la plataforma submarina hasta los 200 km , a partir del litoral marítimo.

La soberanía sobre el espacio aéreo, problema inexistente hasta que los hermanos Wright se elevaron con un aparato más pesado que el aire en 1903, es hoy un área poco conflictiva habida cuenta del espectacular desarrollo de la tecnología satelital y espacial, que hace inútil cualquier tipo de operatoria de control del espacio más allá de los 10.000 metros de altura.

Por otra parte, y salvo el control del tráfico aéreo debajo de esa altura con radares, también resulta limitado el poder defensivo de los Estados ante las dificultades existentes para neutralizar o destruir proyectiles con cabezas nucleares u otras armas aéreas ofensivas. Más efectivo parece ser la defensa de la plataforma submarina o el patrullaje del mar territorial, a fin de evitar la succión de los yacimientos minerales o ictícolas.

NATURALEZA JURÍDICA DEL TERRITORIO

En cuanto a la naturaleza jurídica del territorio, podemos afirmar que su posesión por parte del Estado es comparable a la de los dueños de un terreno o campo. En el caso del Estado el dueño es la colectividad nacional que se personifica en el Estado como entidad política. O sea, salvo en el caso de los bienes propios en los que ejerce su dominio como persona jurídica de derecho público —playas, plazas, ríos, puertos, calles y fortalezas— o de derecho privado —edificios, vehículos, etc.—, en el resto del territorio el Estado es poseedor y opera como titular de la soberanía política, y al solo efecto de su poder de policía, de legislar y aplicar las leyes, administrar justicia, proveer educación gratuita y defender el territorio.

Y es así porque en realidad el Estado nos pertenece (en teoría, claro) a todos los ciudadanos, los cuales somos personificados por éste. Dentro de esta sociedad global, el gobierno administra la cosa pública, por cuenta y orden nuestra (al menos eso pretendemos sin hacernos ilusiones).

Ahora bien, para Faustino Legón el territorio forma parte del Estado en calidad de sujeto en tanto que para Kelsen es el espacio de validez del orden jurídico estatal, espacio que Duguit caracteriza como aquél sobre el cual el Estado ejerce su poder sobre todas las personas que se encuentran en él, ya que no puede ejercerlo obviamente sobre personas que se hallan fuera de él, a excepción hecha de su personal diplomático o militar, en tránsito o temporalmente situado en el exterior. La tesis del territorio límite, nos permite asimismo reiterar que el poder estatal concluye donde termina el espacio físico del Estado.

EL TAMAÑO DEL TERRITORIO

El tamaño que podía tener un Estado era un aspecto muy importante tanto en la Grecia clásica como en el medioevo. Si su tamaño era reducido facilitaba la organización del gobierno y la defensa de la ciudad-Estado en los cuatro siglos anteriores al advenimiento del cristianismo. Y por cierto su tamaño reducido fue la clave del diseño de las baronías y demás feudos del medioevo, ya que el señor feudal en su relación inmediata con los vasallos, en su trato hombre a hombre era quien imponía obediencia y a veces sumisión total.

En la misma línea argumental, Montesquieu creía que el tamaño reducido de los territorios coadyuvaría al bien común de sus habitantes, por la proximidad que naturalmente existiría entre gobernantes y gobernados.

Este problema del tamaño del territorio, central en los años del feudalismo, prácticamente invierte su importancia a partir del momento histórico en que los nuevos Estados nacionales europeos se constituyen en reinos centralizados, sumando baronías, condados, marcas y ducados. O sea unificando mini Estados de territorio pequeño para engendrar Estados de tamaño más grande, en donde como ya adelantamos la relación inmediata se daba con la ecuación noble-vasallo, que debía compatibilizarse con la otra ecuación social e inmediata de la época noble-rey, lo que suponía por último una relación mediata vasallo-rey.

Estas tres ecuaciones históricas implicaban lógicamente un poder estatal centralizado políticamente en la capital del reino y descentralizado a los efectos impositivos, económicos y meramente policiales en cada uno de los castillos que gobernaban los feudos señoriales.

Por otra parte el tamaño del territorio cobra importancia en cuanto a la mayor o menor centralización política y administrativa a partir del siglo XVIII. punto de inflexión a partir del cual los Estados grandes y medianos adoptan la forma federal, en la cual coexisten el Estado nacional y los Estados particulares o provincias semiautónomas, distribuyéndose entre ambos facultades, jurisdicciones y competencias, como veremos en la parte final de este capítulo.

A su vez el Estado unitario, es adoptado como forma de organización por los Estados pequeños, en los cuales no hay otra lógica o alternativa que la de centralizar jurisdicciones y competencias para administrar la Nación y legislar sobre ella.

También es significativo señalar la importancia que tiene la conformación y tamaño de algunos Estados para los Estados vecinos y en tal sentido debemos recordar el caso de Uruguay, que debe su existencia como *État tapon* a su ubicación estratégica y geopolítica en relación a sus dos grandes vecinos Argentina y Brasil, herederos de las disputas de España y Portugal sobre la Colonia del Sacramento y el acceso al Río de la Plata. Más adelante volveremos sobre el particular, pero por el momento recordemos que la República Oriental del Uruguay, que para los portugueses era la provincia Cisplatina y para los es-

pañoles la Banda Oriental, es el fruto político de la transacción a que llegaron sus vecinos después de la guerra que los entretuvo varios meses en 1827.

LA CONFORMACIÓN DE LAS FRONTERAS

En la conformación de los límites políticos, léase fronteras de los Estados, influyeron (e influyen) tres aspectos esenciales:

1) Su posición geográfica;

2) La unificación de grupos tribales o nacionales, que se establecen en determinado territorio geopolíticamente unificado; y

3) Las modificaciones territoriales como consecuencia de conquistas, anexiones o guerras regionales o mundiales.

En la evaluación que estamos haciendo en este capítulo nos interesa la conformación de las fronteras de algunos de los grandes Estados nacionales europeos, en especial en los siglos XVI y XVII en que se formaron y las correspondientes a nuestro país, heredero de la mayor parte del territorio del Virreinato del Río de la Plata

El reino de Francia, quedó conformado en un 80% por límites naturales: al sur, los Pirineos, que lo separaban de los reinos de España y Navarra y el Mediterráneo; al oeste, el océano Atlántico y el Canal de la Mancha, límite natural e histórico con el Reino Unido; al este, los Alpes, límite con Italia y Suiza. En fin, al norte, otro límite natural, el Rin, que lo separaba de la Confederación Germánica, quedando librado al ajuste y reajuste de innumerables guerras regionales la fijación del principal límite político arbitrario, la línea imaginaria que separa a los franceses de los súbditos de los reinos de los Países Bajos (ahora Bélgica en ese sector) y de sus tradicionales adversarios, los entonces súbditos y ahora ciudadanos del Estado alemán.

En la conformación del reino de los francos, luego Imperio Carolingio y en sucesivas mutaciones reino de Francia, república revolucionaria, imperio napoleónico y una vez más república francesa, su drama histórico lo constituyó el avance y retroceso de los vecinos de la ribera norte del Rin sobre sus dominios en la ribera sur de ese río histórico.

Desde los tiempos de las guerras de las galias, tiempos en que avanzaban los suevos y retrocedían los romanos o avanzaban los romanos y retrocedían los sajones, pasando por una y mil guerras y guerrillas de caballeros con armadura o de capa y espada o simple quepi, huesos y cantos se fundieron a cañonazos en los campos de las Ardenas, Ypres y el Warne hasta que finalmente los enemigos históricos quedaron paralizados detrás de trincheras, casi inmóviles, matándose unos y otros con feroz puntualidad día a día y semana a semana en los años de fuego de la gran guerra del 14, que en realidad no fue mundial sino simple y dolorosamente europea, como que se destruían unos a otros tratando de establecer nuevas fronteras y nuevos equilibrios de poder, articulaciones típicamente europeas.

Después de tanto pasar y repasar el Rin, Francia quedó con esas fronteras hasta nuestros días, con excepción de las provincias de Alsacia y Lorena que perdió en 1870 en manos del emperador Guillermo I y recuperó en 1919, por obra y gracia del Tratado de Versalles. El histórico episodio se repitió en 1940, al ser ocupados estos territorios por el Führer y su Wehrmarch. Una vez más se repitió la historia y en 1944, el entonces general Latre de Tasigni volvió a izar la bandera francesa, que sigue al tope de los mástiles en Estrasburgo junto a la azul con estrellas amarillas de la Comunidad Europea, que tiene a esa ciudad por capital y sede de su Parlamento, en donde el único sonido que se escucha es el de los debates de los diputados del supraestado comunitario.

Esto en cuanto a los límites fronterizos, ya que en cuanto a las migraciones este importante Estado europeo es la consecuencia de sucesivos asentamientos de grupos tribales germánicos, entre los cuales predominó el de los francos y sus caudillos de la dinastía merovingia. También Francia fue conformando su fisonomía geográfica y cultural con las sucesivas migraciones desde territorios romanos, como efecto de las guerras de las galias.

En cuanto a la conformación del reino de España, erigido por la fusión de los reinos de Castilla y Aragón, de Isabel y Fernando en 1491, predominaron los límites naturales. Quedó así este gran Estado imperial del siglo XVI limitado casi totalmente por fronteras facilitadas por la naturaleza, que concentraron dentro de sus límites a corrientes migratorias tan diversas como la de los vascos, cuyo origen se desconoce, visigodos y suevos, procedentes del norte del Rin, vándalos (en Andalucía), celtas y por último árabes, procedentes del norte de África.

Encerrando a todas estas razas y culturas, lenguas y tensiones, al norte se levantan las montañas de los Pirineos para separar a España de Francia. El otro límite del norte español, lo constituye el Atlántico. Al este, España está rodeada por el mar Mediterráneo que también la circunda por el sur, estando separada de África por el estrecho de Gibraltar, sobre el que se erige la estratégica colonia inglesa y peñón del mismo nombre. En fin, su límite oeste lo conforma Portugal, que en parte encuentra su divisoria en accidentes geográficos y en parte en límites políticos, fijados por la historia y uno que otro mandoble entre caballeros enfurecidos e infantes agresivos.

Otro caso de un reino con vocación imperial formado como Estado nacional en el siglo XVI es el de Inglaterra, que al incorporar definitivamente a Escocia en 1603 y a Irlanda dos siglos después, se convirtió en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda (desde 1921, sólo del norte).

Su definición geopolítica quedó sellada entonces por la anexión o fusión de cuatro reinos, que si bien se fue dando a lo largo de varios siglos, se consolidó con el advenimiento de la casa real escocesa al trono de Inglaterra en la persona de James de Stuart, que en su país llevaba el número VI, y que en el nuevo Reino Unido fue el primero de ese nombre y dinastía. Los límites naturales de Gran Bretaña están marcados por las olas del mar por todos lados. El Mar del

Norte y el Atlántico al norte; el Mar del Norte, al este; el Canal de la Mancha, con el paso de Calais al sur y el Mar de Irlanda y de nuevo el Atlántico al oeste. O sea agua por aquí y por allá.

Un caso paradigmático lo constituye el de la actual República Federal de Alemania. En el siglo XVI, lo que hoy es su territorio estaba dividido en reinos, principados y ducados, que integraban el Sacro Imperio Romano Germánico. Eran partes del mismo, Estados independientes tan notorios como Hannover, Baviera y Prusia y tenía un emperador elegido por sus príncipes reinantes que, en ese punto de inflexión de la historia de Occidente que fue el siglo del Renacimiento y la protesta religiosa, fue Carlos de Habsburgo, I de España y V de Alemania, quien entre 1516 y 1556 armó y desarmó reinos tales como el de los Países Bajos o el de Nápoles y comandó con soltura la conquista y colonización de la América española.

Después de desaparecer este imperio confederal, heredero del poder carolingio establecido en el siglo IX, sus integrantes continuaron su desarrollo histórico por separado o unidos transitoriamente a Austria, hasta que el rey de Prusia Guillermo de Hohenzollern y su canciller Otto Bismark, con el consenso y apoyo de catorce reinos y principados fundó el Imperio Alemán en el Salón de los Espejos del Palacio de Versalles, después de derrotar a Napoleón III en la batalla de Sedan en septiembre de 1870.

Este Imperio Alemán, el II Reich, desaparece el 8 de noviembre de 1918 entre los escombros de la derrota y las trincheras de los campos de batalla donde siempre se pelearon franceses y alemanes, perdiendo sus posesiones coloniales y partes sustanciales de su territorio.

De estos escombros surge Adolfo Hitler, primero enceguecido por los gases en las trincheras, después irritado, casi iracundo, siempre usando su rabia como argumento para guiar a hombres y mujeres tan irritados y resentidos como él hacia el poder. Entre 1936 y 1940, el Estado nazi desarrolla su política de *Lebensraum,* que consistió en incorporar antiguos territorios imperiales como Prusia oriental, Renania y territorios habitados por alemanes o grupos germánicos emparentados, tales como Austria, anexada en marzo de 1938, los sudetes checos, anexados en septiembre del mismo año y, en fin, el resto de Checoslovaquia ocupada en marzo de 1939.

Entre los escombros del final de la Segunda Guerra Mundial y 1990 la actual Alemania estuvo dividida en cuatro zonas de ocupación aliada y luego en dos repúblicas, la popular comunista y la occidental capitalista. Al reunificarse bajo la conducción del canciller Helmuth Kohl, la República Federal que ha reinstalado su capital en Berlín tiene límites políticos aproximados a los que tenía en 1936. En consecuencia son en un mínimo porcentaje naturales y marcados por el Rin y el Vístula, ya que el resto son el resultado de casi dos mil años de guerras locales, regionales y mundiales.

EL TERRITORIO ARGENTINO

Saltando el océano para acercarnos a la realidad geopolítica del subcontinente sudamericano nos encontramos con el caso argentino. Nuestro territorio como Francia, España y Gran Bretaña está limitado por fronteras naturales, que la historia configuró teniendo en cuenta accidentes orográficos como la Cordillera de los Andes o hidrográficos como el Río de la Plata o el río Uruguay.

Dentro de este contexto geográfico se fueron asentando los colonizadores españoles y luego las sucesivas corrientes migratorias e inmigratorias. En efecto y ciñéndonos a cómo quedó conformado el país después de la desintegración de lo que fuera el Virreinato del Río de la Plata entre 1810 y 1825, nos encontramos que en el oeste el 90% de nuestras fronteras con la que fuera la capitanía general de Chile, lo constituye la Cordillera de los Andes.

Al sur nos separa de Chile el Canal de Beagle, área estratégica de disputas fronterizas hasta hace quince años, en que perdimos casi todo el espacio físico que se delimitó por el tratado de paz que firmó el Presidente Alfonsín, bendijo el Papa y plebiscitó un electorado tan desinformado como confundido. Como se sabe la determinación y demarcación de los límites debió encararse por medio de tratados y protocolos, entre los que se destacan los firmados en 1881, 1902 y 1984.

A pesar de todo lo que se prometió en ese último año, aún no se han resuelto algunos litigios pendientes, tal como el de la división de los hielos continentales a la altura de los glaciares del sur. En dos oportunidades ambos países han estado al borde de la guerra y esta hipótesis de conflicto, que desde el punto de vista bélico se ha desvanecido sigue aún vigente en la mesa de las negociaciones diplomáticas que mantienen resentidos y tensos, en especial a los políticos y diplomáticos chilenos.

Al oeste todos nuestros límites se marcan con agua. En efecto, el océano Atlántico marca nuestro contorno desde el Estrecho de Magallanes hasta Punta del Este, continuándose este límite natural por el Río de la Plata hasta el Delta del Paraná y luego el río Uruguay continúa separándonos de la República Oriental del Uruguay hasta el límite con Brasil, límite que en un pequeño sector también está marcado por ese río. Otros tres ríos, el Paraná, el Pilcomayo y el Paraguay nos separan del Paraguay y sólo queda como límite político no natural y arbitrario, la línea imaginaria que nos separa de Bolivia. Esta línea o límite se estableció como consecuencia del evento histórico que implicó la intervención de los ejércitos bolivarianos a las órdenes del mariscal Antonio José de Sucre, que luego de la batalla de Ayacucho fundó en 1825 y en homenaje a su jefe y caudillo la República de Bolivia, constituida en un 50% con los territorios de Cochabamba y Charcas, que en ese momento histórico se separaron de las Provincias Unidas del Río de la Plata, a pesar de que sus pobladores se habían considerado argentinos hasta ese entonces y en tal carácter sus representantes vo-

taron la declaración de la independencia en el Congreso de Tucumán el 9 de julio de 1816.

LAS FORMAS DE ESTADO

El problema de las formas de Estado está vinculado al territorio desde el comienzo del proceso de la organización definitiva de las sociedades políticas nacionales en los siglos XV y XVI, ya que desde un principio se planteó la cuestión relativa a la mayor o menor centralización territorial del poder.

En las páginas anteriores hemos reseñado el desarrollo histórico de las provincias y colonias del Imperio Romano y de los pueblos más allá de sus fronteras (atravesando el Rin, el Danubio, el Canal de la Mancha o el mar Mediterráneo), que en distintas fases pasaron a ser señoríos, marcas, condados, ducados o principados de los nuevos reinos de Francia, Inglaterra, España, etcétera. O sea que fueron pasando de un mega Estado administrativa y políticamente descentralizado (el Imperio Romano) a ser —en una segunda fase— micro Estados (feudos) y en una tercera etapa continuaron siendo feudos, pero nuevamente integrados a un mega Estado, ya no universal como el Imperio Romano, sino nacional como eran los reinos de la vieja Europa.

Según Mario Justo López [1] "lo que existe es una serie continua de diferentes grados de integración entre dos puntos externos y opuestos, que con carácter de tipos ideales pueden ser caracterizados del siguiente modo:

"a) Punto máximo de centralización y mínimo de descentralización: en donde la actividad estatal emana de un centro único (que según Kelsen, emite normas que valen para todo el territorio); y

"b) Punto máximo de descentralización y mínimo de centralización: cada una de las actividades estatales, tanto desde el punto de vista de su carácter o asiento territorial como institucional, emanan de centros diferentes y locales (según Kelsen las normas que éstos emiten sólo valen para distintas partes del territorio)".

Partiendo de estas premisas, lo que importa en cuanto a las formas de Estado se refiere, es la mayor o menor descentralización territorial del poder, ya que la mayor o menor descentralización institucional la vamos a encarar en las páginas dedicadas al poder en el Capítulo V. O sea que la descentralización política requiere *sine qua non* una base territorial, lo que implica dividir en porciones autónomas un territorio nacional, que obviamente las engloba.

Ahora bien, la descentralización territorial supone necesariamente una descentralización administrativa y del poder, toda vez que en los Estados en que se da este tipo de descentralización —Estados federales o confederaciones— necesariamente deben coexistir los poderes políticos del Estado central (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) con sus homólogos de los Estados miembros

[1] LÓPEZ, Mario J., *Manual de Derecho...*, cit., pág. 293.

o provincias que lo integran. Esta descentralización política y administrativa del territorio de un Estado nacional supone por ello dos espacios de validez de la ley: el federal y el estadual o provincial, que coexisten, pero no se superponen, traban o enredan y esto implica que el 100% del territorio del Estado federal o confederal constituye el ámbito de validez espacial de las leyes federales, que son sancionadas para todos los ciudadanos de la república o súbditos del reino federal, son cumplidas en todos los Estados miembros, interpretadas por los jueces federales y ejecutadas por sus líderes ejecutivos.

Coexisten con ellas, pero sólo limitadas al ámbito de validez espacial local, las leyes, decretos y ordenanzas emitidas por los poderes locales en cada uno de los Estados miembros, las que obviamente no pueden contradecir, trabar o anular las de nivel federal, ya que estas últimas prevalecen sobre las locales, como a su vez éstas lo hacen sobre las de orden municipal, tal como sabiamente lo mandan cláusulas constitucionales como el artículo 31 de la Constitución Nacional. Esta norma establece el orden jerárquico de las leyes, el principio liminar de que la "Constitución, las leyes y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación...", o sea la pirámide jurídica de Kelsen, corregida ahora por el nuevo artículo 75, inciso 22 de la reforma constitucional de 1994, que ha colocado a los tratados internacionales por encima de las leyes nacionales.

Este principio de descentralización administrativa e institucional, por cierto territorial, se aprecia también hacia adentro de los Estados locales, divididos a su vez en municipios o departamentos, que en su cuota parte territorial conforman un ámbito de validez espacial de los productos legislativos comunales.

Las formas de Estado en la historia

Dentro de este esquema teórico podemos entonces describir cómo se dieron algunas formas de Estado, que por sus características han derivado en formas peculiares y no suficientemente analizadas en su contexto histórico.

Éstas han sido —por ejemplo— la unión personal de Estados que existió mientras reinó el príncipe Carlos de Habsburgo, que como indiqué en el Capítulo II heredó de su abuelo materno Fernando el Católico, los reinos de España, Nápoles y las posesiones en América de la corona española, y de su abuelo materno, el emperador Maximilano I, el Sacro Imperio Romano Germánico.

En posesión de esa formidable concentración de poder, Carlos V gobernó esos territorios durante más de cuarenta años, entre 1516 y 1556. Al retirarse al convento de Valladolid, donde murió en 1558, la unión de España con el Sacro Imperio se extinguió, y sus territorios se dividieron entre su hijo Felipe II y su hermano, el emperador Maximiliano II de Alemania.

Se han dado también casos de uniones reales de Estados o sea una jefatura de Estado ejercida por una sucesión de príncipes reinantes, reyes o emperado-

res, que las han usufructuado por ser herederos de una estirpe real. Tal es el caso de la unión real del Imperio austríaco y el reino de Hungría, enlazados por la jefatura de Estado ejercida por los emperadores de la casa de Habsburgo en los siglos XVII, XVIII y XIX.

Estos príncipes reinantes, a veces de opereta, fueron protagonistas de tiempos heroicos como la emperatriz María Teresa, o no tan heroicos, como el que le tocó protagonizar a Francisco José I, que simbolizó la unión de ambos Estados hasta la caída de los imperios centrales, en la semana en que se firmó el armisticio que puso fin a la Primera Guerra Mundial en noviembre de 1918. Se han dado otros casos de uniones reales de Estados, como la de los reinos de Suecia y Noruega, unificados con la jefatura de Estado de los reyes de la casa de Bernadotte, desde el reinado de Carlos XIV en 1815 hasta 1905.

Un caso atípico de unión de Estados, es el que se dio en 1958/1961, entre las repúblicas de Siria y de Egipto, que entrelazaron razones religiosas y geopolíticas para formar la República Árabe Unida, bajo el liderazgo del presidente Gamal Abdel Nasser.

La confederación

En las palabras de Jellinek, la confederación es una unión permanente de Estados independientes, basada en un pacto acordado para defenderse de otra u otras potencias y asegurar la paz interior de sus territorios. No estoy del todo de acuerdo con esta definición, ya que si se trata de Estados independientes no necesitan unirse, ya que sería suficiente que —en ejercicio de la plenitud de su soberanía externa— se aliaran, como tantas veces se ha dado en la historia con los pactos ofensivos y defensivos, al estilo de la *Entente Cordiale* entre Gran Bretaña y Francia a principios de este siglo; la alianza de Serbia y Francia y Francia y Rusia antes de 1914; el eje Roma-Berlín-Tokio de 1936, el Tratado de la SEATO o de la NATO; etcétera.

En realidad y para ser exactos, se trata de una unión de Estados semiindependientes, o semisoberanos, con una autonomía y autarquía total en el ámbito interno de sus territorios, que se unen para unificar sus aduanas, comercio exterior, sus monedas y sus fuerzas armadas, pero conservando la totalidad de sus poderes locales, su capacidad de legislar en el 90% de la normativa económica y la totalidad de sus normativas penales, civiles y procesales. Mantienen su autonomía judicial y dos derechos que las distinguen de los Estados federales: el derecho de secesión (o sea el derecho de separarse cuando así lo deseen de la confederación) y el derecho de nulificación (o sea el derecho de anular o no aplicar en su territorio las leyes sancionadas por el Congreso Confederal que no les convengan).

Por regla general, los casos históricos de confederación han tenido como ley suprema fundacional un pacto y no una Constitución, por el cual han decidido unirse para llevar adelante una política exterior en común y formar un apa-

rato defensivo-ofensivo, con mandos unificados y objetivos geopolíticos bien definidos.

Los casos más conocidos que registra la historia de Occidente son los siguientes:

1) La Confederación Norteamericana (1781-1787).

2) La Confederación Helvética (1815-1848). Suiza continúa denominándose así, pero desde 1848 es una típica república federal, aunque algunos de sus cantones como los de Lausana y Ginebra, continúan llamándose repúblicas como en los tiempos de Calvino en el siglo XVI o Rousseau en el siglo XVIII.

3) La Confederación Germánica (1815-1866).

4) La Confederación Germánica del Norte (que excluyó a Austria y fue liderada por el rey de Prusia entre 1866 y 1871).

5) La Confederación Argentina (1831-1853).

La sola enumeración de estos casos nos está indicando que la confederación es una forma de Estado extinta, ya que algunas experiencias recientes como la de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), que reunió en forma transitoria entre 1992 y 1993 a trece de las dieciséis repúblicas autónomas de la ex URSS, tenía algunas características arquetípicas de la confederación, como ser el derecho de secesión y la unificación aduanera y diplomática.

En este caso, la peculiaridad de sus efímeras instituciones y el neto predominio de la República Federativa Rusa, que desde su inició copó los mandos militares, el arsenal nuclear y asumió el monopolio de la representación exterior, e incluso el uso exclusivo de su bandera y otro símbolos, nos lleva a la conclusión de que fue tan sólo un arreglo provisorio, sólo un paso o fase para la desintegración definitiva e irreversible del imperio soviético, que actualmente se reduce a una unión *sui generis* entre la República Federativa Rusa, Bielorusia y Ucrania.

1. La Confederación Norteamericana

En el mismo *Independence Hall* de Filadelfia, donde se declaró la independencia de las colonias inglesas de América del Norte, se redactó también y en los mismos días de julio de 1787, el convenio conocido como "Los Artículos de la Confederación".

Éstos constituyeron la ley suprema de los norteamericanos en los primeros años de su aventura histórica ya que aplicados de hecho entre 1776 y 1781, entraron en vigencia ese último año al ser ratificados por los representantes del estado de Maryland. El artículo 5° establecía que para manejar en forma más conveniente los intereses generales de los Estados Unidos de América y del modo que prescribe la legislatura de cada Estado, se nombrarán anualmente representantes que deberán reunirse en un Congreso el primer lunes de noviembre de cada año [2].

[2] MORRIS, Richard B., *Basic Document in American Hystory*, págs. 48 y sigs.

Este Congreso de los Estados Unidos de América, que sucedió sin solución de continuidad al Congreso Continental, bajo la presidencia de su último titular Samuel Huntington, estaba integrado por diputados de las trece antiguas colonias fundadoras de la Unión norteamericana "que conservaban su soberanía, libertad e independencia, así como todo poder, jurisdicción y derecho que no hayan sido expresamente delegados al Congreso". Además de este Poder Legislativo, el Estado Confederal tenía un Poder Judicial reducido, creado por el artículo 9º, consistente en un Tribunal Supremo de Apelación, con facultades para resolver controversias y desavenencias entre dos o más estados. No era en sí una Corte Suprema de Justicia típica, que actuara en tercera instancia y en forma permanente, sino un tribunal que debía constituirse —en forma transitoria cuando el Procurador General *(General Attorney)* de un estado presentara ante el Congreso Confederal una demanda contra otro estado. En estos casos las partes nombraban de común acuerdo a los jueces que debían oír el caso en debate y luego fallar— conforme a las leyes federales y el *common law*. Estaba integrado, por sorteo, con no menos de siete y no más de nueve jueces, que actuaban en realidad como un típico tribunal arbitral de litigios interestatales.

El otro órgano de la Confederación que funcionó hasta 1787 fue el Comité de los Estados, que se reunía durante el receso del Congreso Confederal y estaba integrado por representantes de cada uno de los estados, los que ejercían algunas y muy limitadas funciones ejecutivas, ya que de hecho el gobierno político lo ejercía cada uno de los gobernadores de las ex colonias y la conducción de la guerra estaba a cargo del General en Jefe Georges Washington.

2. La Confederación Argentina

La historia del Estado confederal en la Argentina es breve pero rica en contenidos, héroes y anti héroes. Es, asimismo, una historia pendular y algo contradictoria, ya que si bien los caudillos federales como Artigas, Ramírez, López, Rosas y Quiroga, tenían como común denominador el organizarse constitucionalmente, los hechos derivados de su continuo batallar contra los líderes del partido unitario y a veces entre sí, les complicaba su objetivo y deshacía reiteradas veces su ideal.

Sin embargo, sus intereses se fueron entrelazando en tratados interprovinciales hasta que Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos, con la casi inmediata adhesión de Corrientes, se unieron en el Pacto Federal (en realidad Confederal) del 4 de enero de 1831. Según Gálvez [3], el Pacto constituyó "el más grande éxito político de Rosas. Debido a su gestión, por primera vez en la historia del país, las provincias adhieren a un tratado sugerido por un hombre de Buenos Aires... De la unidad nacional nace la Argentina, que tiene en el Pacto su ley fundamental. Y la Confederación Argentina tendrá en él su Constitución provisoria". Es

[3] GÁLVEZ, José J., *Revisionismo Histórico Constitucional*, Buenos Aires, 1967, pág. 95.

la consecuencia mediata de los pactos interprovinciales que lo precedieron y fue reconocido como ley fundamental por Urquiza al pronunciarse contra Rosas el 1° de mayo de 1852, con estas categóricas palabras: "Siendo una ley fundamental de la República el tratado elaborado el 4 de enero de 1831 entre las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos, por haber adherido a él todas las demás provincias de la Confederación, será religiosamente observado en todas sus cláusulas".

También este pacto fundacional fue invocado en el Acuerdo de San Nicolás del 31 de mayo de 1852 y está implícito, con la fuerza que sólo da la convocatoria de la historia, en el Preámbulo de la Constitución que nadie se ha atrevido a tocar hasta el presente.

El Pacto Confederal de 1831 establece una estructura de poder nacional, con las siguientes características que la asimilan a "Los Artículos de la Confederación" norteamericana y otros modelos históricos.

1°) Se establece una alianza defensiva y ofensiva.

2°) Se acuerda que se celebrarán tratados entre las provincias y de éstas con otros gobiernos extranjeros, sin consentimiento previo de todas.

3°) Se establece un régimen de extradición de los delincuentes prófugos de una provincia a otra.

4°) Se asegura la libertad de tránsito para el comercio interprovincial.

5°) Se acuerda igualdad de derechos para los habitantes de las provincias.

6°) Las tres provincias que firmaron originalmente el Pacto, invitan a las otras once a incorporarse.

7°) Se crea una Comisión Representativa de los gobiernos de las provincias litorales de la República Argentina.

8°) Se invita también a las provincias a reunirse en un Congreso Federativo "para arreglar la administración general del país bajo el sistema federal".

Por último cabe consignar que las dos funciones clásicas que caracterizan a una confederación, o sea la centralización del mando militar y la conducción de las relaciones exteriores se reunieron en las manos del jefe de hecho del Estado Confederal, el brigadier general Juan Manuel de Rosas.

El Estado federal

El Estado federal se define por comparación con el confederal. La federación requiere ser constituida por una norma vinculante entre las provincias o estados miembros, pero a diferencia de la confederación no se limita a la defensa y política exterior o a arbitrar litigios interestaduales, sino que constituye una unión más fuerte, técnicamente indisoluble, sin derecho de secesión, en la cual coexisten el Estado federal con los estados miembros que lo integran, delegándole a éste numerosas facultades, estableciendo algunas facultades concurrentes y conservando un máximo de facultades no delegadas.

Tanto el Estado federal norteamericano como el argentino fueron constituidos por los representantes de los estados parte preexistentes, delegándole a aquél algunas de sus atribuciones administrativas, legales y judiciales originales, a fin de constituir una unión permanente y lo más cohesionada que fuera posible. En tal sentido, cabe recordar que si bien los estados de la unión americana podían segregarse en la etapa confederal, perdieron esta facultad al constituir la república federal, razón por la cual los del sur al separarse en marzo de 1861, lo hicieron partiendo de un error político y jurídico ya que los once estados rebeldes que presidía Jefferson Davis habían renunciado al derecho de separarse al fundarse la unión en 1787 o en el momento de incorporarse a ella, con posterioridad a esa fecha.

La expresión Estado federal (*Bundestaat*), se comenzó a usar en Alemania en tiempos de la Confederación renana. Sin embargo, la expresión tardó mucho tiempo en precisarse, desde el punto de vista de la Ciencia Política. En *El Federalista,* por ejemplo, se habla de república federal como sinónimo de confederal. También y durante muchos años, se continuó usando como sinónimos Estado federal, federación y confederación, según puede leerse en el Tratado de París de 1814 y en las constituciones suizas de 1848 y 1874. Asimismo es uno de los nombres oficiales de nuestro país en el texto de la Constitución de 1853, que establece como uno de los nombres oficiales de la república federal el de Confederación Argentina, denominación que se utilizó en todos los documentos oficiales del gobierno nacional que funcionaba en Paraná con la presidencia del capitán general Justo José de Urquiza, en el período en que el país estuvo dividido entre 1852 y 1860.

Las principales características de esta forma de Estado, que es la adoptada por muchos de los países que siguen el modelo norteamericano que denominaré Filadelfia, por ser esa ciudad la cuna de la primera Constitución de ese tipo, son las siguientes:

1°) Su territorio es grande o mediano, a diferencia del que tienen los Estados unitarios, que sin excepción se han organizado sobre territorios pequeños. Así, por ejemplo, son federales México, Colombia, Brasil y Venezuela y unitarios Uruguay, Paraguay, Chile, Bolivia y las repúblicas centroamericanas, que sólo entre 1825 y 1829 estuvieron unidas en una Federación que terminó disgregándose y recobrando cada una de ellas su fisonomía unitaria original.

2°) Están organizados sobre la base de una Constitución en la cual el gobierno central federal ejerce facultades delegadas por los estados miembros o provincias y facultades concurrentes con éstos.

3°) Carecen del derecho de secesión y nulificación.

4°) Los estados miembros son autónomos, pero no semisoberanos, como los que integraban una confederación.

5°) En materia de legislación y de jurisdicción judicial existen distintos grados de integración y alcance en su aplicación.

Es así que en los EE.UU., los estados no han delegado la facultad de legislar en materia civil, comercial penal y procesal. Si bien es cierto que en el sistema del *common law* la mayor parte de las normas en uso son establecidas por los jueces con sus *leading cases*, son los jueces estaduales y no los federales quienes elaboran esa jurisprudencia. Lo que sí han delegado los estados al gobierno federal en Washington, son las facultades de legislar y ejecutar en materia de política exterior, defensa, organización militar, desarrollo espacial, comunicaciones, comercio exterior, moneda, aduana, seguridad en las fronteras y algunas materias penales, tales como control del narcotráfico, quiebras fraudulentas, secuestros y represión del terrorismo.

En materia de jurisdicción judicial, los nueve *chief justices* que integran la Corte Suprema de Justicia unifican y marcan el rumbo de la jurisprudencia en todo lo relativo a los derechos constitucionales, civiles, políticos y sociales y resuelven como en los tiempos de la Confederación, los litigios entre los estados. En otros países, como el nuestro, se ha desarrollado un federalismo más tenue, más débil, que se evidencia normativamente por el gran número de facultades legislativas y ejecutivas delegadas por las provincias al gobierno central y por dos cláusulas constitucionales que han contribuido a deteriorar notoriamente el sistema federal, especialmente entre 1916 y 1983. Se trata del artículo 6°, que permite al gobierno federal intervenir en el territorio de las provincias para garantir la forma republicana de gobierno, repeler invasiones exteriores, y a requisición de sus autoridades... para sostenerlas o restablecerlas si hubieren sido depuestas. Con esta facultad, los gobiernos constitucionales intervinieron ciento setenta y cuatro veces a los poderes constituidos provinciales, pero no para repeler invasiones exteriores o restablecer algún gobernador o a legisladores desalojados de sus sedes de poder, sino para destituir a gobiernos provinciales opositores o renuentes al gobierno nacional. Si sumamos a esas intervenciones hechas en su mayoría por decreto, las ciento dieciocho que efectuaron los presidentes o juntas militares emergentes de los seis golpes de Estado contra gobiernos constitucionales, doscientas noventa y dos veces se ha irrumpido en el territorio de las provincias para despojar del poder a otros tantos gobernadores elegidos por el pueblo.

Asimismo, utilizando el artículo 23 de la Constitución Nacional se ha distorsionado o directamente suprimido la autonomía provincial, al establecerse a veces por ley del Congreso federal, pero más frecuentemente por un simple decreto presidencial el estado de sitio en provincias o territorios en donde se suponía que había una alteración del orden o una conmoción política o social. Con esta excusa constitucional el gobierno central intervino en las provincias suspendiendo las garantías constitucionales, lo que se tradujo en la clausura de medios de comunicación y locales de partidos políticos o la prohibición de reuniones o mitines partidarios, así como la detención de dirigentes sindicales o políticos.

En tal sentido es paradigmático el período que va entre 1930 y 1983, ya que en ese lapso la República estuvo un total de veintitrés años y siete meses bajo estado de sitio [4], lo que significa que durante esos periodos el Poder Ejecutivo nacional tuvo amplias facultades de censura y represión para clausurar diarios, radios y canales de televisión. Pero, además, durante esos períodos y en los anteriores en que se estableció por ley o decreto el estado de sitio en un territorio determinado quedó en suspenso el sistema federal en menoscabo de la autonomía y plenitud de la vigencia de las instituciones locales, evento que no se ha dado en los dos siglos de vida que tiene la Constitución de los EE.UU.

En el país de origen del sistema federal, la intervención del gobierno central nunca implicó una suspensión de las garantías constitucionales o el reemplazo de los gobiernos estaduales. Se limitó al envío de uno o más batallones de la Guardia Nacional para asegurar la aplicación de los fallos de la Corte Suprema de Justicia en materia de derechos políticos y civiles, tal como fueron, por ejemplo, el que amparó el derecho electoral de los ciudadanos de color en varios estados del sur norteamericano en los años posteriores a la Guerra Civil (1866 a 1875); el que permitió el ingreso de estudiantes de color a universidades y escuelas integradas en los estados de Alabama y Georgia (1955 a 1965); el amparo del derecho de los negros a utilizar en las mismas condiciones que los blancos los espacios y transportes públicos; y en fin, el envío de tropas federales para contener, prevenir o reprimir motines o disturbios raciales o sociales, tal como fue la alteración del orden, con incendios y saqueos derivados del caso, "Rodney King" en Los Ángeles, California, en 1993.

No podemos, sin embargo, omitir en este recuento las duras expediciones punitivas contra los pieles rojas, que en el siglo pasado estaban a cargo del ejército federal, cuyos generales, coroneles y capitanes perdieron a veces la cabellera y otras la cabeza, como fue el caso del general George Custer, en manos de los sioux en 1876.

EL ESTADO UNITARIO

El unitario constituye una forma de Estado que se caracteriza por la centralización política, o sea que la facultad de legislar está concentrada y reservada al único Poder Legislativo, que es el nacional, el cual emite sus productos normativos en el centro del poder instalado en la capital del reino o república de que se trate.

O sea que existe un solo gobierno, el nacional, que coexiste con municipalidades o departamentos, en los cuales sus alcaldes o intendentes se limitan a la administración comunal y los Concejos Deliberantes a emitir sus productos legislativos comunales. Es decir que hay un único territorio bajo un solo poder

[4] PELLET LASTRA, A., *La Libertad de Expresión*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1973 y 1993, págs. 107-108.

central, tal como ocurre en Francia, Uruguay o Bélgica, que tienen en común el tamaño reducido de sus territorios, lo que hace innecesario descentralizar el ejercicio del poder político y la facultad de legislar.

En la actualidad, la mayor parte de los Estados europeos son unitarios, y esta forma de organización política territorial e institucional centralizada se da también —como ya señalamos— en la mayor parte de los países americanos y en gran parte de los países descolonizados de Asia y África.

En la Argentina se intentó en dos oportunidades —1819 y 1826— establecer un Estado unitario, pero ambas experiencias fracasaron ante la oposición de los caudillos federales, que rechazaron abiertamente ambos ensayos constitucionales. La intentona unitaria de 1826 fue tan frustrante, por no decir ridícula, que llevó a los gobernadores provinciales federales a llamar a Bernardino Rivadavia presidente, pero no de la República unificada, sino "de la ciudad de Buenos Aires".

CAPÍTULO IV

EL FACTOR HUMANO. NACIÓN Y NACIONALISMO

LA POBLACIÓN

Nadie puede negar que el hombre es, sin duda, el factor primordial del Estado toda vez que es su protagonista desde el poder y desde el llano. Es sujeto y también objeto de la actividad estatal y social, ya que el bien común, en tanto finalidad esencial del Estado, se refiere al bienestar de todos y cada uno de los habitantes de la sociedad política.

La población es para la teoría clásica del Estado uno de los tres elementos esenciales y constitutivos del mismo, ya que sin un grupo humano y poblacional asentado en un territorio es impensable la existencia de un Estado.

Ahora bien, pueblo y población no son sinónimos, ya que la población es comprensiva de la totalidad de los habitantes, lo que incluye a los ciudadanos, nativos y naturalizados, los nacionales menores de edad y los extranjeros, residentes permanentes, O sea, es el conjunto de los hombres y mujeres, cualquiera sea su edad, nacionalidad y condición que conviven en la sociedad global, o sea en el Estado.

El pueblo, a su vez, supone también un conjunto pero con una connotación no sólo demográfica sino más bien política, como cuando se alude al "pueblo argentino" en los mensajes presidenciales, o a los representantes del pueblo en el Preámbulo de la Constitución. También el pueblo supone la Nación movilizada y en vías de transformarse en una Nación organizada jurídicamente, que como propone Le Fur será el Estado.

EL FACTOR DEMOGRÁFICO

El factor demográfico o sea la población como elemento del Estado, se concreta en la cantidad y composición de la misma. En este sentido el problema se plantea en términos sociológicos, ya que se trata de saber cuántos y cómo somos los habitantes del país en un momento histórico determinado.

En cuanto a la cantidad, cabe apreciar en primer lugar la densidad, es decir la relación entre el número de habitantes y la superficie territorial sobre la cual viven.

También interesa el problema de la composición, o sea las características raciales, culturales, educativas y sociales propiamente dichas del conjunto poblacional en un lugar y momento dado. A esta problemática se vincula el *status*, o sea la posición que ocupa una persona en el contexto social en que vive.

Uno de los primeros autores que se ocupó del problema en los ámbitos académicos fue Thomas Malthus, que en su *Ensayo sobre el Principio de la Población*, de 1789, planteó su preocupación por el tema, al decir que mientras los alimentos crecían en forma aritmética, la población lo hacía en progresión geométrica en el mundo conocido de la época. Este desnivel —precisaba— se corregía en el pasado con variables de ajuste tales como guerras, pestes y catástrofes naturales, eventos que habían permitido evitar que los términos de esta ecuación amenazasen las posibilidades de subsistencia en el planeta. Sin embargo, Malthus pensaba que en el futuro el problema tendría que ser encarado mediante una racional regulación de la natalidad. Esta tesis entró de inmediato en contradicción con la dogmática católica, contraria a cualquier método de control artificial de la natalidad.

Por su parte Quesnay y los fisiócratas, sin saberlo, concordaron con la posición de Malthus, ya que sostenían que el crecimiento de la población era deseable, pero sólo en tanto y en cuanto fuese regulado oportunamente de acuerdo a las subsistencias. Voltaire, a su vez, coherente con sus ideas iluministas, sostenía que lo principal no era tener un exceso de habitantes, sino que éstos fuesen lo más dichosos que sea posible.

En esos años —fines del siglo XVIII, principios del XIX— la población del mundo conocido ascendía a unos 900 millones de habitantes, cifra que en la actualidad ha trepado a 5.900 millones en los cinco continentes poblados. De ellos, el 20% vive por debajo del límite aceptable de pobreza y está subalimentado.

Por este problema de la superpoblación y la pobreza en aumento el debate se ha tornado cada vez más enconado, ya que mientras el Banco Mundial y los gobiernos de los países centrales proponen el control de la natalidad, los países del tercer mundo, en donde reside la pobreza, se resisten y continúan procreando.

La encíclica *Humanae Vitae* emitida por Paulo VI en 1968, como era previsible, se manifiesta contraria al control de la natalidad, y en las encíclicas *Populorum Progressio* y *Laborem Exercem*, se propone una más justa y humanitaria distribución de las riquezas, con posibilidades de empleo y alimento para las mayorías postergadas de los países subdesarrollados. Es que la explosión demográfica es un hecho, particularmente alarmante en países como Rwanda, Biafra, Somalia, etcétera, en donde lo que para nosotros es el alimento natural de cada día, para ellos se ha transformado en la diferencia entre la vida y la muerte.

Mientras tanto la población mundial crece en los términos geométricos que preveía sabiamente Malthus: hacia 1930 alcanzaba los 2.000 millones de habitantes y treinta años después se calculaba en 3.000 millones, en tanto que para el año 2000 estará superando los 6.000 millones de hombres y mujeres caminando, comiendo y amándose o peleándose en el mundo. O sea que si la población mundial apenas se duplicó entre 1800 y 1930, entre este último año y el 2000, se habrá triplicado en la mitad de tiempo.

La composición sociológica

Otro problema se plantea con la composición sociológica del grupo humano asentado en un territorio. En efecto, hacia 1914 en cada ámbito territorial correspondiente a una sociedad política convivían grupos humanos más o menos homogéneos si el Estado era pequeño (con excepciones a la regla como el caso de Suiza). Si los Estados eran medianos o grandes, coexistían grupos humanos que podían o no ser heterogéneos, con escasas migraciones de un ámbito estatal a otro dentro del continente europeo.

En el hábitat estatal de Gran Bretaña, por ejemplo, coexistían mayoritariamente —cada uno de ellos en su territorio original— anglosajones, escoceses, galeses e irlandeses. Dentro de Alemania lo hacían grupos poblacionales germánicos emparentados y lo mismo ocurría en Francia, Austria, Hungría y en los países escandinavos. En tanto, en América, diecinueve países de origen español, uno portugués y dos anglosajones (en el caso de Canadá con un matiz francés) eran naciones que se estaban formando con corrientes inmigratorias europeas, que sumaban año a año a sus conjuntos poblacionales millones de artesanos y campesinos embarcados hacia un porvenir que los ilusionaba y motivaba. En cambio en Asia y África en la misma época, los grupos nativos se mantenían en sus ámbitos territoriales originales, con escasas migraciones y reducidos aportes inmigratorios, en particular integrados por técnicos y burócratas de las potencias coloniales que administraban los países del tercer mundo de la época.

Este esquema demográfico comenzó a modificarse en la primera posguerra mundial (1918-1919), al producirse desplazamientos poblacionales de carácter masivo en Europa Central y terminó de revolucionarse en la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), con el espectáculo de la deportación o traslación forzada de millones de personas, política que los dictadores Hitler y Stalin habían comenzado a practicar en los años treinta y que ambos intensificaron —con una crueldad sin precedentes— en los años de la guerra.

Se recuerda, en especial, el genocidio que organizó y ejecutó el gobierno soviético entre 1931 y 1933 en el que murieron más de seis millones de personas dentro del territorio de la Unión Soviética y el caso del holocausto nazi que también aportó millones de cadáveres a la historia negra de la humanidad.

De hecho, países como Yugoslavia en el que convivían seis grupos nacionales diferenciados y en parte antagónicos, o España, donde todavía conviven por lo menos cuatro grupos nacionales bien diferenciados dentro del hábitat de un solo Estado, han sido escenarios de continuos conflictos interraciales, interregionales e internacionales en los últimos ochenta años, sin que se haya encontrado todavía una fórmula de coexistencia aceptable para todas las partes involucradas en ese "amasijo sociológico" que es la paz armada europea.

El dilema de la mezcla o la separación racial se ha convertido en un problema sin solución histórica a la vista en este umbral del siglo XXI. Pero si la homogeneidad racial es un mito y la unidad pacífica de grupos nacionales heterogéneos tan sólo un ideal, tal vez no lo sea la unidad cultural y en tal sentido los pueblos de habla inglesa en su *Comonwealth*, pero más vehementemente Francia, han hecho de tal posibilidad una política de Estado, exaltando continuamente tanto la historia como el folclore, la cultura y en especial la lengua, metas que revela exponencialmente el Ministerio de Cultura y Francofonía, creado por De Gaulle y mantenido hasta el presente por gobiernos de coaliciones tanto de izquierda como de derecha, unos y otros casi xenófobos.

Por otra parte, el número excesivo de habitantes puede originar problemas de espacio vital y de migraciones en Estados con territorios no muy extensos. En cambio si se trata de Estados con extensiones territoriales grandes, con zonas despobladas como ocurre en nuestro país, la política adecuada sería fomentar la inmigración y la procreación. Allí aparece el problema que planteaba Malthus hace dos siglos y que como explicamos consistía en tratar de reducir el tamaño de la población para evitar un crecimiento excesivo de ésta, con las secuelas de un mayor empobrecimiento y zonas de hambre.

EL "GOBERNAR ES POBLAR" DE JUAN BAUTISTA ALBERDI

Como caso paradigmático es oportuno recordar la consigna histórica de Juan Bautista Alberdi en su libro *Bases:* "gobernar es poblar", que se tradujo jurídicamente en los artículos 20 y 25 de la Constitución Nacional de 1853.

Estas normas constitucionales se convirtieron en la base de la publicidad que el gobierno de la Confederación hacía en los consulados y oficinas de reclutamiento de inmigrantes en Europa, ya que el artículo 20 reconocía a todos los extranjeros el goce de los derechos civiles que ya tenían los ciudadanos y el 25, emblemático por cierto, establecía que: "El gobierno federal fomentará la inmigración europea; y no podrá restringir, limitar ni gravar con impuesto alguno la entrada en el territorio argentino de los extranjeros que traigan por objeto labrar la tierra, mejorar las industrias, e introducir y enseñar las ciencias y las artes".

Esta política de apertura generosa del territorio a los extranjeros, que ya anunciaba el Preámbulo al decir que se establecía la Constitución "para noso-

tros, para nuestra posteridad, y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino", tiene su lado oscuro.

En *Bases y Puntos de Partida para la Organización de la Confederación Argentina* (2ª ed., Valparaíso, 1852), dice textualmente Alberdi: "Es utopía, es sueño, el pensar que nuestra raza hispano-americana tal como salió formada de manos de su tenebroso pasado colonial pueda realizar hoy la República representativa, es decir el gobierno de la sensatez, de la calma, de la disciplina si no alteramos o modificamos profundamente la masa o parte de que se compone nuestro pueblo hispanoamericano ". Y remata más adelante este exabrupto antihistórico y racista, con palabras que nos dejan perplejos: "No son las leyes las que necesitamos cambiar, son los hombres, las cosas. Necesitamos cambiar nuestras gentes, incapaces de libertad, por otras gentes hábiles para ella... Este cambio gradual y profundo, esta alteración de raza, debe ser obra de nuestras Constituciones, de verdadera regeneración y progreso...". Y luego —sin prisa ni pausa— continúa: "Con tres millones de indígenas, cristianos y católicos, no realizaremos la República ciertamente... Si hemos de componer nuestra población para nuestro sistema de gobierno, ha de sernos más posible hacer la población para el sistema proclamado que el sistema para la población. Es necesario fomentar en nuestro suelo la población anglosajona. Ella está identificada al vapor, al comercio, a la libertad y no será posible radicar estas cosas entre nosotros sin la cooperación activa de esa raza de progreso y de civilización".

Este desprecio por lo autóctono, este complejo de inferioridad de un latinoamericano que como Alberdi no sabía hablar inglés se resume en esta increíble convicción, que si no la hubiera leído en la edición de su libro que tengo en mi biblioteca no la podría creer: "La Constitución debe ser hecha para poblar el suelo solitario del país con nuevos habitantes y alterar y modificar la condición de la población actual... porque comparando el gaucho con el modelo británico, en cien años no haréis de él un obrero inglés que trabaje, consuma y viva digna y confortablemente" [1].

Sobre este singular enfoque de la argentinidad, nos dice José María Rosa [2]: "Se eliminaba al criollo por no ser extranjero, o mejor por ser extranjero a la nueva Argentina. La patria en 1852 no estaría en el pueblo ni en la historia, ya no sería la tierra y los muertos, ahora exclusivamente sería la tierra pero sin los muertos ni los vivos: la tierra usada por otros".

Es decir que había que hacer una Constitución con instituciones anglosajonas que sirvieran a inmigrantes anglosajones, a los que el artículo 25 de la Constitución, con pudor atribuible a Gorostiaga su redactor definitivo, caracteriza como europeos... al establecer que el gobierno federal "fomentará la inmigración europea".

[1] PELLET LASTRA, A., *El Estado y la Realidad...*, cit., págs. 96-97; ALBERDI, Juan B., *Bases*, 2ª ed., 1852, Cap. XXX, págs. 523 y sigs.

[2] ROSA, José M., *Nos los Representantes del Pueblo*, Buenos Aires, 1951, pág. 332.

Sin entrar a analizar en detalle la filosofía poblacional de Alberdi, sólo quiero referirme a una de sus esperanzas: que vinieran a poblar nuestro territorio obreros ingleses, aclimatados al confort *british*. En tal sentido es evidente que el autor de las *Bases,* no conocía el estándar de vida de la clase trabajadora de la era victoriana. No sabía, por ejemplo, que trabajaban doce horas por día en la ciudad y catorce en el campo, acumulados unos sobre otros en cubículos miserables, que entre otros describieron admirablemente Charles Dickens y Federico Engels. Pero, en lo que nos importa, lo que hay que destacar es que en lugar de embarcarse masivamente obreros anglosajones hacía el Río de la Plata, se embarcaron cuatro millones y medio de campesinos y artesanos de la Europa meridional y tan sólo unos pocos miles de profesionales y técnicos de origen inglés, que viajaron en primera clase y clase cabina de los "paquebotes de la época" al solo efecto de administrar los ferrocarriles, compañías de gas y teléfonos de capital británico.

Por otra parte, si era una utopía que los criollos entendieran y vivieran el régimen constitucional que Alberdi propiciaba, más utopía era suponer que se podían reemplazar 950.000 (que era la población real y no 3.000.000 como creía erróneamente Alberdi) nativos por extranjeros. Sin embargo, Alberdi no se limitaba a querer suplantar a los criollos por ingleses. También quería que los capitales fueran extranjeros. Así reclama en el Capítulo XV de su obra: "Entregad todo a los capitales extranjeros. Dejad que los tesoros de fuera como los hombres se domicilien en nuestro suelo. Rodead de inmunidades y privilegios al tesoro extranjero para que se naturalice entre nosotros". Sin duda un mensaje muy claro y contundente que recibieron y pusieron en práctica varias generaciones de argentinos a partir de la que lideraba al país en el 80, con los presidentes Roca, Pellegrini y Juárez Celman y más cerca de nosotros un argentino, hijo de padres sirios, que casi nace también en Medio Oriente: el presidente Menem y su ex omnipotente ex ministro Cavallo, hijo de un fabricante de escobas italiano.

Estos últimos no se limitaron a traer y radicar capitales extranjeros. También vendieron todo lo que se podía vender y entregaron todo lo que se podía entregar del patrimonio nacional, que maltrecho por más de medio siglo de malos gobiernos comenzaron a administrar hace diez años.

Con la inmigración europea se transforma el país

En la Argentina, lo mismo que en los demás países americanos transformados por la inmigración, entraron en cincuenta años (1860 a 1914) millones de inmigrantes que modificaron sustancialmente la composición social, económica y cultural de la Nación. Esta transformación tuvo también un importante efecto político, ya que los hijos y nietos de los nuevos pobladores se convirtieron en ciudadanos y comenzaron a exigir a través de los partidos de las nuevas clases medias, la UCR y el Socialismo, que el pueblo pudiera votar sin restricciones, acotaciones y otras formas de fraude.

El resultado de estas presiones generacionales y sociales, en fin políticas, se tradujo en la ley Sáenz Peña de 1912, en la nueva composición del Congreso Nacional, con la activa presencia de minorías en las que actuaban los hijos de los inmigrantes y en fin, en el reemplazo del gobierno oligárquico conservador por el gobierno demagógico, pero indudablemente más democrático, que encabezaba Hipólito Yrigoyen.

También el país comenzó a poblarse en zonas casi deshabitadas en el sur y el nordeste, en donde en pocos años se formaron esas semiprovincias que fueron los territorios nacionales del Chaco, Misiones, Formosa, Chubut, Río Negro y Santa Cruz, a los que debe sumarse el emblemático territorio de La Pampa, donde la masa indígena fue desplazada por una masa inmigratoria que no era numéricamente despreciable.

LA DENSIDAD DE LA POBLACIÓN Y EL CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO

Otro aspecto importante de esta problemática es la densidad de la población, que como es obvio se determina relacionando el número de habitantes con el de kilómetros cuadrados de un territorio. Esta densidad se opone, social y políticamente, a la dispersión del elemento humano, ya que es distinto el caso de Estados cuyos habitantes se desplazan en vastas zonas de aquel que los aprieta en límites reducidos [3].

Por lo general, el problema de la densidad se plantea en las grandes ciudades originando las concentraciones urbanas, fenómeno que se viene dando a nivel mundial desde el comienzo de la Revolución Industrial, a mediados del siglo XVIII. En tal sentido debemos recordar que el brusco aumento de la población urbana, se evidencia al transformarse la producción artesanal en seriada, y las confecciones o producciones a mano en producciones realizadas por máquinas, primero a vapor y luego movidas por la electricidad.

Este proceso se acelera después de la Segunda Guerra Mundial, años en que aumentan exponencialmente las migraciones internas del campo al entorno de las ciudades, evento que lleva a un récord de concentración urbana en el Gran Buenos Aires, donde en la actualidad viven (sumando la Capital Federal y los diecinueve partidos suburbanos) 10 millones de habitantes, equivalentes al 30% de la población total del país que está en los 36 millones de habitantes.

La masificación de los hábitos alimenticios, de la vestimenta y por cierto de los entretenimientos, en especial la televisión, es la clave que debemos buscar para entender cómo y por qué se pierde la individualidad y por cierto, en el contexto de la globalización, también la identidad nacional.

El aumento poblacional supone asimismo el de la movilidad social, caracterizada por el rápido ascenso y descenso de una clase a otra, que en los últimos

[3] LÓPEZ, Mario J., *Manual de Derecho Político*, cit., pág. 306.

años se ha visto agravado por nuevos fenómenos sociológicos tales como la desocupación por cambio de tecnologías o de políticas de empleo.

La población y las formas de gobierno

La relación del número de habitantes con la forma de gobierno es otro aspecto a tener en cuenta. Al respecto Platón llegó a fijar en 5.040 ciudadanos el número ideal para una ciudad-Estado. Tanto él como su discípulo Aristóteles, que también proponía una comunidad política pequeña de 5.000 a 10.000 personas, razonaban dentro del esquema mental de los griegos de su tiempo.

No era concebible entonces una *polis*, cuya población dificultara por su número el ejercicio de la democracia directa. Y así, si en el ágora sólo entraba un máximo de 5.000 ciudadanos ubicados en las gradas, de pie o sentados, para debatir y votar las leyes y políticas de la *polis*, su ciudadanía debía ajustarse proporcionalmente a ese número *clausus*, clave de la lozanía y eficacia del ejercicio de la autodeterminación de los hombres —no de las mujeres— de ese tiempo, al que siempre volvemos para comparar y apreciar. Con el mismo criterio Juan Jacobo Rousseau en su *Contrato Social,* que llevaba por subtítulo *Principios de Derecho Político,* se refería a poblaciones no mayores a 10.000 habitantes, ya que el ejercicio directo del poder por la voluntad general que integraban esos ciudadanos exigía un número limitado de voces y manos alzadas para votar.

No nos hagamos, sin embargo, muchas ilusiones sobre estas pequeñas comunidades de votantes, ya que si bien parecían más democráticas que en la actualidad, lo que la mayoría decidía ya estaba previamente elaborado y decidido por la minoría gobernante, o los invisibles factores de poder de aquellos tiempos ancestrales.

La Nación

La idea de Nación es relativamente reciente, ya que comenzó a utilizarse el término al organizarse en forma definitiva y centralizada los grandes Estados europeos en el siglo XVI y se generalizó su uso en los años de la Revolución Francesa. Sin embargo, la Nación, como empresa común de los nacionales (súbditos o ciudadanos) de un territorio, recién alcanzó su apogeo al comenzar y difundirse los movimientos emancipadores en Europa Central y América en la primera mitad del siglo XIX.

Consolidada como entidad ineludible de la historia contemporánea, la Nación fue la idea fuerza de los movimientos y regímenes nacionalistas de este siglo, en especial a partir del proceso de descolonización del tercer mundo, entre 1945 y 1970. Poniendo su acento en lo esencial de esta idea fuerza, decía Ernesto Renán en una memorable conferencia que dio en la Sorbona el 11 de marzo de 1882 bajo el título ¿Qué es una Nación?: "Una Nación, es el resultado his-

tórico de una suma de hechos que convergen en una misma dirección... Una Nación es un principio espiritual, ya que para que un pueblo llegue a ser una Nación debe tener glorias comunes en el pasado, una voluntad común en el presente, haber hecho y seguir haciendo cosas juntos". O sea, plantea una concepción espiritualista y voluntarista de la Nación. Decía así: "Una Nación es un alma, un principio espiritual, que elige la voluntad de vivir juntos, de manera tal que la existencia de la Nación es un plebiscito cotidiano. Es la posesión en común de un rico legado de recuerdos".

Esta idea ya había sido suministrada por los románticos que hacia 1830-1840, la definían como "un grupo humano vinculado por lazos de sangre, cultura, historia, religión, folclore y consolidando estos vínculos, debía tener un ideal común que lo empujase hacia adelante". Este elemento subjetivo es el decimonónico principio espiritual de que hablaba Renán, y con el cual coincidía Herman Heller al decir que "el pueblo cultural, que en sí es políticamente amorfo, se convierte en Nación, cuando la conciencia de pertenecer al conjunto llega a transformarse en una conexión de voluntad objetiva" [4].

Esa voluntad es la conciencia nacional y se da como un pertenecer al conjunto en busca de una identidad. Esta identidad supone un estado emocional que, como ocurrió al producirse la guerra de las Malvinas o la conquista de los campeonatos mundiales de fútbol en 1978 y 1986, galvaniza a individuos ideológicamente diversos y dispersos, partes encastrables entre sí que al unirse forman como piezas de un rompezabezas un conjunto más o menos homogéneo que se moviliza con cantos, arengas e incluso agresiones hacia los "de afuera", dentro de una ecuación que a veces deriva en la antitética *amicus-enemicus*, como ha ocurrido lamentablemente en el Ulster, en esa larga y cruenta guerra entre católicos y protestantes que se viene arrastrando desde 1916 en Irlanda del Norte. Estos sucesos operan como puntos de inflexión, a partir de los cuales se toma conciencia de pertenecer a una colectividad nacional, de ser parte de una comunidad que subsiste en la medida en que mantenga su coherencia y su adhesión a pautas culturales e históricas comunes.

En los años fundacionales de la Revolución Francesa, el primer ideólogo que utilizó la expresión soberanía nacional fue el abate Emmanuel Sieyès, en su ensayo *Qué es el Tercer Estado* y por su impacto, este principio reconocedor del poder de la Nación fue paseado por toda Europa en las mochilas de los ejércitos jacobinos en sus campañas de los años 1792 a 1799, al mismo tiempo que entraba con ímpetu en los ámbitos académicos y políticos de ese continente y luego en el continente americano, donde sirvió de base a todos los procesos revolucionarios latinoamericanos.

[4] BIDART CAMPOS, G., *op. cit.*, pág. 306.

La Nación y el Estado en Europa y en la historia

Es importante a esta altura de nuestro análisis distinguir con nitidez el concepto de Nación, de los correspondientes a Estado y Gobierno. Como veremos en el próximo capítulo, el Gobierno o sea la estructura de poder que ocupa la clase dirigente, es uno de los elementos de la sociedad política global que con propiedad se define como Estado.

Y si como bien diferencia Le Fur, el Estado es la Nación jurídicamente organizada, la existencia de aquél presupone la previa existencia de ésta. Es decir que la Nación o naciones asentadas en una continuidad territorial son una condición necesaria para que se forme e integre un Estado, ya que sin la previa existencia y desarrollo de una o más naciones sobre un territorio determinado, no es imaginable la conformación de una sociedad política global.

Y es así que previo a la existencia del Estado del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, debió nacer, crecer y desarrollarse una Nación anglosajona en el sur de Inglaterra, que luego recibió el impacto de las sucesivas invasiones que modificaron y dieron su sello definitivo a la Nación inglesa. En primer lugar, la invasión romana, comandada, entre otros por Julio César y el emperador Claudio, que en los siglos I a.C y I d.C. le dio al pueblo inglés la impronta cultural romana, o sea el 55% de los verbos, sujetos y adjetivos de su lengua actual, su derecho y sus costumbres previamente elaboradas entre el Mediterráneo y el Adriático. Luego llegó la invasión vikinga que aportó poco culturalmente, pero que legó su impronta navegante, a la vez que consolidaba sus vínculos preexistentes, y, en fin, la invasión normanda que en el siglo XI definió al futuro Estado inglés al darle una estirpe real, instituciones y una clase dirigente para que lo gobernase.

Gran Bretaña, a su vez, es la sumatoria de esta Nación inglesa con otras tres de orígenes raciales, culturales y geopolíticos diferentes, pero que tienen con aquélla un territorio conexo dentro de las islas británicas, golpeado por las olas de tres mares en sus cuatro costados: Escocia, Gales e Irlanda del Norte. O sea que previo a la creación como Estado Nacional del Reino Unido, entre los siglos XV y XVI, preexisten y coexisten cuatro naciones, las cuales, con excepción de Irlanda, han de integrarse en un conjunto si bien heterogéneo, al menos políticamente coherente y bien desarrollado para proyectarse con identidad propia en la comunidad internacional.

Francia, a su vez, resulta de la fusión de varias tribus de origen germánico galvanizadas en su lucha contra las invasiones romanas. No alcanzaron estos grupos humanos a ensamblarse en otras tantas naciones diferenciadas y esta dispersión favoreció la formación de una sola comunidad nacional, unificada por el uso común de la lengua de los francos, una sola religión, y respetando las particularidades regionales, una cultura y con el tiempo un relativamente cohesionado grupo racial. Este conjunto, en fin, cierra como sociedad política global bajo el liderazgo de las dinastías merovingia y carolingia que luego confluirán en los borbones, que descienden de Hugo Capeto.

Similar evolución se dio en otros países, aunque con características diversas. En los Países Bajos, se conformaron tres grupos nacionales que continúan diferenciados hasta nuestros días. El neerlandés, sirvió de base a Holanda, que oficialmente se llama *Nerderland*, y en Bélgica su territorio quedó partido en dos naciones unidas políticamente por una estirpe real. La primera, emparentada racial y lingüísticamente con la holandesa y la alemana, es la flamenca, y la otra, emparentada racial e idiomáticamente con Francia, el país de los *walones*.

España, a su vez, como Estado está constituido desde 1491 por la fusión de los reinos de Castilla y Aragón, reconquistados en la Guerra Santa contra los árabes. Sin embargo, esta unión es política e histórica, pero no racial, lingüística y folclórica, ya que las cuatro naciones que coexisten en su territorio peninsular se resisten a culminar un proceso de integración nacional: España (en su conjunto no separatista), Catalunia, Galicia y el País Vasco siguen con sus lenguas diversas, sus culturas, su música, su historia e incluso sus instituciones regionales por separado.

IDENTIDAD NACIONAL: POR LA HISTORIA O EL FÚTBOL

Con respecto a los eventos en los cuales se galvanizan nuestras voluntades individuales en una voluntad nacional integradora, a la que nos referimos en los párrafos anteriores, debemos agregar algunas consideraciones sobre los símbolos y héroes que unen a la gente del pueblo.

En otra época, la bandera de Belgrano, la escarapela, San Martín, Güemes, Sarmiento y las Malvinas argentinas eran los lugares comunes en el altar de la patria. Las fiestas del 25 de mayo, el 20 de junio y el 9 de julio, los días en que se coincidía en alabar estos símbolos. Pero con el correr de los últimos años, todos esos símbolos y héroes fueron desvaneciéndose. Los feriados por las fiestas nacionales —salvo alguna excepción— se corrieron a los viernes anteriores o posteriores a esos eventos para facilitar el fin de semana largo, un agradable *week-end* para vivir en familia o con amigos.

Explicando esta nueva realidad, decía el diario *La Nación* en su edición del 9 de julio de 1998, con la pluma electrónica de mi hijo Ramiro: "Las fiestas nacionales se han vuelto inciertas, pues no se ajustan a un calendario histórico, sino a una agenda deportiva: La agenda de la selección de fútbol. La tribuna, la calle, el tren y el Obelisco, todo es celeste y blanco cuando juega la selección... Las banderas se agitan al son de exaltados himnos futbolísticos... pero en un 9 de julio se ven pocas banderas en la ciudad.

"...El último 30 de junio, en cambio, cuando la Argentina jugó el partido con Inglaterra, los colores celeste y blanco abandonaron la comodidad de las nubes y se dignaron engalanar las calles de la ciudad. Al igual que la bandera —continúa— el fervor patriótico pasa de largo las fechas tradicionales y se detiene en los grandes encuentros deportivos... el fútbol canaliza los afectos nacionales. Es una compensación de los valores perdidos, tales como San Martín, Belgrano y demás próceres nacionales, antes admirados y ahora olvidados.

"No se sabe bien —concluye— qué significan estas cosas por lo cual nadie se identifica con ellas...".

Exacta e irónica radiografía la de mi hijo. En estos días, los nuevos y efímeros héroes son los goleadores o a veces los arqueros si atajan una sucesión de penales en un partido decisivo de la copa del mundial o más módicamente, en el torneo de apertura local. Así, si antes a muchos nos movilizaba el reivindicar a don Juan Manuel de Rosas, ya que para nosotros no era menos héroe que Manuel Dorrego o Juan de Lavalle, ahora no nos queda más que la continua reivindicación de los hacedores de goles. Y esto es grave en cuanto a la identidad nacional se refiere, por lo efímero y superficiales que resultan ser estos héroes, que como en el caso de Maradona, pasa sin solución de continuidad de ser idolatrado como prócer de la pelota a vituperado como agresor de periodistas o adicto a las drogas.

Por esto y por una cuestión de mera cordura, sería conveniente que nos reencontrásemos con los rostros de los verdaderos protagonistas de la historia y festejásemos los eventos patrios el día en que sucedieron los memorables hechos que debemos recordar. No nos parece una tarea muy difícil, habida cuenta de la cantidad de héroes para amar y antihéroes para odiar que cohabitan en nuestra historia. En esos símbolos y en los días reales de las fiestas patrias contamos con elementos suficientes para celebrar sin mitos ni mistificaciones el hallazgo de nuestra verdadera y definitiva identidad nacional.

EL NACIONALISMO

Y bien, si hablamos de Nación, necesariamente tenemos que referirnos al nacionalismo. El término calificado todavía como un neologismo por el diccionario Larousse de 1874, se hace de uso corriente en los últimos veinte años del siglo XIX, especialmente por influencia de Maurice Barres (1862-1923), autor de *Scenes et Doctrines du Nationalisme*, cuya interpretación de este fenómeno político es muy diferente a la posición liberal y romántica de Mazzini o Fichte, ideólogos del nacionalismo en la primera mitad del siglo XIX.

Así como Nación es un nombre concreto, lo que se denomina en gramática un sustantivo común, nacionalidad es un nombre abstracto que significa la cualidad que tienen las cosas de ser nacionales.

Nación, nacionalidad y nacionalismo, vienen del latín *nationis*, vocablo que no tenía el sentido que actualmente se le da en nuestra lengua y en Ciencia Política. En un principio en Roma, la Nación era equivalente a una colonia, es decir una amalgama de hombres sin los vínculos del Derecho y la cultura. Era una población, no una masa política, ni una sociedad [5].

[5] BARCIA, Roque, *Primer Diccionario General Etimológico de la Lengua Española*, Seix Editor, 1880.

En fin, el nacionalismo es, a su vez, el sentimiento de afecto y de adhesión a la Nación de la que uno forma parte y respecto a todo lo que le concierne o le es propio, o, también, se lo puede definir como la doctrina política de reivindicación del poder nacional respecto de otras naciones y de la comunidad internacional. En una tercera acepción, se lo define como un movimiento fundado sobre la toma de conciencia por parte de una comunidad, en relación a sus razones de hecho y de derecho para formar una Nación [6].

EL NACIONALISMO EN FRANCIA

A partir de la derrota de Francia en la guerra con Alemania de 1870, que conllevó la pérdida de las provincias de Alsacia y Lorena, se desarrolla un nuevo nacionalismo patriotista, integral, antisemita y conservador en las orillas del Sena y del Loire. Así nacen *La Ligue des Patriotes*, de Déroulède y *L'Action Française*, de Charles Maurras. Este nacionalismo francés de fin de siglo es francamente hostil a Alemania y se revela particularmente agresivo en los años en que accedió y perdió el poder el general Boulanger (1888/1889) y del *affaire* Dreyfus (1896-1899), eventos paradigmáticos de la época.

Barrès creía que la energía de Francia sólo podía venir del pasado nacional, de la tierra y de los muertos, estaba convencido de que Francia tenía dos vocaciones en el mundo: una vocación de cristiandad y otra de libertad, cuyo símbolo era Juana de Arco, la heroína preferida de su Francia profunda.

Charles Péguy (1873-1914) sostenía a su vez que la Nación es una suma y un resultado; el lugar de encuentro de las antiguas tradiciones cristianas y de las tradiciones revolucionarias. En sus escritos y en sus arengas hace una permanente apelación a los sentimientos y a las tradiciones: apela a los obreros que marchan al trabajo cantando; a Juana de Arco y a los soldados de Valmy. Nos dice Touchard al respecto [7]: "El nacionalismo de Péguy asume el conjunto de la tradición francesa. El propio Barrès no rechaza la herencia de la Revolución, pero con Maurras y la escuela de *L'Action Française*, órgano del nacionalismo integrista, aparece una forma distinta de nacionalismo. Un nacionalismo que elige y excluye". Charles Maurras (1868-1952) es el fundador del nacionalismo positivista y su cientificismo se opone al sentimentalismo de Barrès y al romanticismo de Chateaubriand, Heine y otros.

Sostenía Maurras, coincidiendo con De Maistre y Taine que "la naturaleza se confunde con la historia... Las sociedades son hechos naturales y necesarios y por eso hay que aceptar las lecciones de la historia... en política, la experiencia es nuestra maestra". Su manera de mirar la sociedad política era consistente pero excesivamente reaccionaria, ya que exaltaba a la monarquía como la mejor forma de gobierno, aunque obviamente como positivista estaba

[6] *Dictionaire Hachette Enciclopedique*, 1998.

[7] TOUCHARD, Jean, *op. cit.*, pág. 529.

en contra del derecho divino de los reyes. Por eso rechazaba los argumentos teológicos y recurría a argumentos científicos. En tal sentido sostenía que "como la biología moderna ha descubierto la selección natural, puede decirse por lo tanto que la democracia igualitaria ha sido condenada por la ciencia. La teoría transformista —agregaba— pone en primer plano el principio de la continuidad" y se preguntaba ¿Qué régimen puede encarnar mejor la continuidad nacional que la monarquía?

Esta monarquía era —en el pensamiento de Maurras— hereditaria, antiparlamentaria y descentralizadora. En ella actuaba una nobleza hereditaria en un esquema social muy estratificado, ya que aconsejaba a los hijos de los diplomáticos que siguieran siendo diplomáticos, a los hijos de los comerciantes, que fueran comerciantes y a los de los artesanos, artesanos. Este inmovilismo social ubica a Maurras en una actitud muy polémica que Touchard analiza en sus libros y concluye que su doctrina es menos monárquica que antidemocrática y antiparlamentaria [8]. También este ideólogo atacaba el respeto por el número y el mito de la igualdad, ya que para él la desigualdad era natural y beneficiosa.

Asimismo, atacaba el principio de elección y el culto del individualismo. También detestaba el "reinado del dinero", a los financistas y a los capitalistas. Sin embargo, y a pesar de su mirada reaccionaria del mundo, Maurras es esencialmente antiburgués. Las repúblicas, dice, se mantienen por la centralización, que es la causa principal de la burocracia y el estatismo y como para él sólo las monarquías son suficientemente fuertes como para descentralizar el poder, propone la descentralización territorial y profesional a través del corporativismo. "Hay que dar —decía— una nueva vida a los cuerpos de oficio (sindicatos), a todas esas comunidades naturales, cuyo conjunto forman una Nación". Propone entonces un nacionalismo integral y todo el tiempo insiste en que el ideal es adoptar la forma monárquica de gobierno, con el lema *Politique d'abord*, o sea, la política es lo primero.

Católico *sui generis* fue condenado por Pío XI en 1926, ya que proponía algo así como la cuadratura del círculo en materia religiosa al pretender un catolicismo sin cristianismo, porque no le gustaba la *Biblia*. Esta *boutade* fue tal vez su mayor error político, ya que la mayoría de sus seguidores eran católicos practicantes y sus arriesgadas teorías bíblicas los colocaron, sin alternativa, entre seguirlo y abandonar la Iglesia o abandonarlo para seguir en la Iglesia con la fe tradicional.

FICHTE Y EL NACIONALISMO

En la obra titulada *Los Discursos a la Nación Alemana,* J. G. Fichte (1762-1814) convoca a los prusianos a luchar contra los ejércitos napoleónicos y para ello exalta a la Nación y al pangermanismo. Touchard nos dice al respec-

[8] TOUCHARD, Jean, *op. cit.*, pág. 530.

to que "el nacionalismo alemán presenta la doble particularidad de ser, al mismo tiempo, dogmático y popular" y agrega "descansa sobre un conjunto de creencias que aparecen en las obras doctrinarias que inspiraron luego a hombres de Estado de la talla de Otto Bismark." Fichte se basa en la idea de que Alemania tiene una misión espiritual que sólo ella puede realizar, tesis que comparte Hegel al sostener que "el pueblo alemán está predestinado a realizar el cristianismo". Por otra parte Fichte tenía la idea de que Prusia era la continuadora de la Orden de los Caballeros Teutónicos, de la grandeza militar de Federico II y del prestigio del Sacro Imperio. Ésta era —en sus palabras— una herencia histórica determinante o sea una verdadera predestinación histórica.

También sostenía la idea de que la raza alemana era de una calidad superior a las otras, o sea sostenía la predestinación de la superioridad racial; peligrosa teoría que llevaría como símbolo el nazismo en sus planteos racistas y, por último, defendía la idea de la determinación geopolítica, que lleva inevitablemente al *lebensraum* y la consecuente expansión bélica.

Él, en realidad, era un nacionalista exagerado que al cerrar la serie de conferencias que contiene su libro, arengó así a los jóvenes que lo escuchaban y a los más maduros que luego lo leyeron "...Defendiendo vuestra Nación y vuestro idioma... así os convertiréis en hombres reflexivos... Veréis nacer de vosotros una raza que os asegurará a vosotros y a vuestro pueblo todo un lugar señalado en la historia del mundo...".

Es evidente que Fichte, como luego ocurrirá con Hitler y Rosenberg, confunden nacionalismo con racismo, produciendo una espantosa ecuación ideológica. Es así que el nacionalismo nazi desemboca en un genocidio que, como el protagonizado por los turcos en 1915, llevó a una muerte injusta a millones de personas. La misma patología se repite en nuestra época, con el ejército serbio diezmando a los bosnios musulmanes.

Estas desviaciones constituyen la patología del nacionalismo, su degeneración y ello es así porque en lugar de haber realizado una empresa con ideales comunes para dar testimonio de la grandeza de una generación y de las ideas fuerza de una Nación, en lugar de ser inventores de un mundo nuevo en que nacionales de distintas razas convivan sin violencia, emprendieron un plan de muerte, sin futuro. Eligieron la ignominia y desecharon la grandeza.

Este tipo de nacionalismo desprestigia a los otros tipos existentes, cuyos pueblos han sido inventores de un mundo nuevo, sin exclusiones ni planes de muerte, como el liderado por Ghandi en la India, o la España que intentaba vertebrar José Antonio Primo de Rivera en los años 30, y que sucumbió cuando lo ejecutaron los republicanos en el frío patio de una cárcel, unos meses después de que los falangistas fusilaran a Federico García Lorca en una carretera sin nombre en Granada.

EL NACIONALISMO DEMOCRÁTICO

Por ello creemos que si nos quedaramos con esta visión eurocéntrica, estaríamos dando una versión parcial y en cierta forma errónea del papel que ha representado y representa el nacionalismo en el mundo contemporáneo. Al respecto tenemos la convicción de que para interpretar correctamente qué es el nacionalismo, e incluso aceptar la idea de que también puede darse bajo la forma democrática, es necesario desbrozar este concepto de los prejuicios y malos entendidos que existen sobre su origen y desarrollo en las distintas versiones que se han dado en los dos siglos que han transcurrido desde que se lo planteó como ideología política en Francia y Alemania.

En tal sentido es necesario analizar la historia de los pueblos que han defendido su identidad nacional e interpretar el porqué y el cómo de su formación como Nación y su proyección en la comunidad internacional. En primer lugar, cabe aclarar que no hay un solo tipo de nacionalismo, sino varios y, a veces, antagónicos entre sí, como el eurocéntrico y el tercermundista.

Ya hemos explicado cómo era el tiempo histórico en que aparece el término —fines del siglo XVIII— y que, sin descartar que desde varios siglos antes los Estados centrales europeos venían desplegando sus nacionalidades fuera de Europa al conquistar y colonizar territorios en los otros continentes, es en Europa y en esa época que al exportarse la Revolución Francesa en las mochilas de las tropas revolucionarias y napoleónicas, se reinstaló la temática del nacionalismo.

Eran nacionalistas Bonaparte y los demás generales que, como él, estaban imbuidos en las ideas sobre soberanía nacional que debatían y aplaudían jacobinos y girondinos en la Asamblea que precisamente se denominó y afirmó como Nacional en junio de 1789. Este principio de defensa de lo nacional fue exaltado también en esos años por los convencionales constituyentes de la Revolución norteamericana y luego, en pleno Imperio, se transforma en el motor de las resistencias patrias frente al avance de los ejércitos napoleónicos. Y el sentimiento, la idea fuerza de lo nacional está presente en todas y cada una de las revoluciones latinoamericanas que precedieron a la declaración de la independencia de las repúblicas emergentes de ese proceso en la primera mitad del siglo XIX. Eran nacionalistas también los líderes del proceso de unificación italiana en 1861 y los patriotas que siguieron a Gambetta al proclamarse la Tercera República Francesa en 1870.

Es cierto que en nuestro siglo se dan diversas formas del nacionalismo. Pero no todas son totalitarias ni todas han distorsionado los valores democráticos y republicanos. Y así, mientras los latinoamericanos íbamos perdiendo los valores y baluartes del nacionalismo al entregar nuestros ideales para fomentar la entrada de capitales, sin control ni planificación, los países centrales de Europa que habían afirmado su carácter e identidad nacional a lo largo de todo el siglo XIX, desarrollaban en el nuevo siglo —y al máximo— ese carácter y esa identidad.

Por otra parte nada más nacionalista que un inglés ocupando los espacios del imperio, con sus hábitos, costumbres, lengua e idiosincracia. Nada más nacional que un francés reivindicando la lengua de Molière y Voltaire o rindiendo permanente homenaje a sus próceres y eventos revolucionarios.

Pero mientras esto ocurría en el Atlántico norte, en el sur perdíamos nuestra identidad nacional, ese carácter que nos había legado España, e íbamos afrancesándonos en lo cultural y adaptándonos en lo económico a las necesidades del imperio británico. Así después de haber estado nuestro país en el área colonial inglesa, entramos en 1957 en el área de influencia norteamericana... y comenzamos a globalizarnos.

Sin embargo y paradojalmente, se daba en la misma época un nuevo y elemental nacionalismo en los países descolonizados de Asia y África, que se adaptó a las formas democráticas en algunos de los Estados constituidos a partir de 1945. Claro está que algunos de ellos soportaron y soportan movimientos totalitarios, pero éstos son más bien de tipo islámico como en Irak, Libia o Irán, o comunistas como en el caso de Vietnam, Laos y Corea del Norte.

Es un hecho histórico que se han dado, y se siguen dando, numerosos casos de países descolonizados en donde se ha impuesto un nuevo estilo de lo nacional, compatible con la democracia y las diversas formas en que puede diseñarse un gobierno nacionalista democrático, con libertad de expresión, Constitución respetada y oposición parlamentaria. Sin duda la democracia es compatible con la afirmación de la identidad nacional y la autodeterminación política.

O sea que, si ha existido un nacionalismo patológico, también han existido y existen expresiones saludables y democráticas del nacionalismo, como lo fue el gobierno del Movimiento Nacionalista Revolucionario en Bolivia, que lideró Víctor Paz Estenssoro en los años 50, y lo son los gobiernos nacionalistas democráticos que se han dado en África, tales como el de Ghana, liderada por Kwame Nrcumah, entre 1952 y 1966 y el de la República sudafricana de Nelson Mandela, o en Asia, como ilustra otro caso de afirmación de lo nacional dentro de un contexto democrático como ha sido el de la India a partir de 1947. Este proceso inspirado por la filosofía de la no violencia del Mahatma Gandhi, ha venido desarrollándose a lo largo de medio siglo, con el liderazgo del Pandit Nehru, de su hija Indira Gandhi y del Partido del Congreso. En un Estado multirracial y religioso, se ha venido trabajando por el bien común y la proyección de su identidad innegable en la comunidad internacional en un clima de convivencia democrática con otro partido nacionalista, el Janata.

Dando a cada palabra su justo valor, no puede haber nada más sano y loable que un pueblo en busca de su identidad nacional, que afirme y esté orgulloso de su historia, alegre con su folclore, que muestre su cultura y hable su lengua, como forma de expresión que lo integre y lo proyecte en la comunidad internacional, tal como lo afirmó continuamente uno de los líderes más democráticos de este siglo, el general nacionalista Charles de Gaulle en los once años que gobernó la Quinta República francesa, por él creada y desarrollada.

Finalidad de la Nación y el Estado

Por último, tengo la convicción de que una de las expresiones más acertadas para interpretar este fenómeno, la encontramos en las *Obras Completas* de José Antonio Primo de Rivera (1900-1936), quien entre otras cosas afirma: "El pueblo en su forma espontánea no es sino la subsistencia de la sociedad política", y agrega: "Desde aquí, para entenderse, conviene ya usar la palabra Nación, significando con ella precisamente eso: la sociedad política capaz de hallar en el Estado su máquina operante".

Disintiendo con los románticos, define luego que "El romanticismo era afecto a la naturaleza. La vuelta a la naturaleza era su consigna. Con esto la Nación viene a identificarse con lo nativo y lo que determinaba a una Nación eran los caracteres étnicos, lingüísticos, topográficos, etimológicos. En último extremo, la comunidad de usos, costumbres y tradición".

Colocándose en una posición crítica sobre esta forma de interpretar el fenómeno de la Nación, decía al respecto: "Este nacionalismo romántico, espontáneo, basado sólo en sentimientos, tradiciones comunes, en suma en resortes primarios, es un fenómeno puramente biológico y cultural. Pero así como la persona —continuaba— es el individuo considerado en función de sociedad, la Nación es el pueblo considerado en función de universalidad...". Y más adelante, agrega: "La personalidad no se determina desde adentro por sus agregados de células, sino desde afuera por ser partes relacionadas". Entrando luego en el meollo de su planteo afirma: "Del mismo modo un pueblo no es Nación por ninguna suerte de justificación física, colores o sabores locales, sino por ser otro en lo universal, es decir por tener un destino que no es el de las otras naciones. Así, no todo pueblo o agregado de pueblos es una Nación, sino sólo aquellos que cumplen un destino histórico diferenciado en lo universal".

Después de estas afirmaciones, coincidentes con nuestra identificación del fin del Estado, que es aquel que "se proyecta con identidad propia en la comunidad internacional", continúa Primo de Rivera [9] "...De aquí que sea superfluo poner en claro si en una Nación se dan los requisitos de unidad geográfica, de raza o de lengua, ya que lo importante es esclarecer si existe en lo universal, la unidad de destino histórico. Sólo el nacionalismo de la Nación entendida así puede superar el efecto disgregador de los nacionalismos locales".

En buena medida esta afirmación de lo nacional en la unidad de destino en lo universal, en una finalidad basada en la empresa espiritual común, que debía unir a los españoles para encontrarse con su identidad nacional y era la consecuencia ideológica del problema que tenían los que querían armar su Nación —y un Estado— en 1936 y que lo siguen teniendo en los momentos en que escribo estas páginas, como consecuencia de la lucha permanente que enfrenta al gobierno del Estado español con los nacionalismos irreductibles de los vas-

[9] Revista *JONS*, 16-IV-1934.

cos, que se traducen en los miles de muertos bajo las balas de la ETA; y del regionalismo catalán, que sigue afirmando su gobierno local, la *generalitat* y una enconada resistencia a integrarse con las demás partes de España, que los llevó a usar el catalán como lengua oficial de las últimas olimpiadas realizadas en Barcelona en 1992.

En *La Sociedad y el Estado en el Umbral del Siglo XXI* y en *El Estado y la Realidad Histórica* describo lo que está sucediendo actualmente en América latina. Sus veinte naciones, dominadas en su mayoría por gobiernos militares en el contexto de Estados *de facto* en los años 60 y 70, están actualmente conducidas por una clase dirigente política que dentro del marco del Estado de Derecho arquetípico, aplican a sus gobernados ajustes económicos y culturales dentro del esquema de la globalización que exige la economía de mercado impuesta por los países centrales.

En ese esquema no está clara ni definida la identidad propia con que debemos proyectarnos como Estados autodeterminados. Nos falta en América latina esta finalidad esencial y clave de una sociedad política. O sea que la estructura de poder esté ocupada en todo tiempo y lugar por nacionales identificados con su historia y su destino común en lo universal.

Esta visión de la Nación vale para detectar la finalidad del Estado, que es la de proyectarse con identidad propia en la comunidad internacional y obviamente, lograr el bien común.

Sobre el bien común digamos con santo Tomás de Aquino que "...la sociedad política tiene una finalidad propia... el bien común, que en cuanto bien propio de ella es un bien distinto del bien particular de las personas, no resultando tampoco de la mera adición de estos bienes particulares...".

Esta denominación de "bien común" fue acuñada en lengua latina por santo Tomás, dando un nuevo valor a la completa suficiencia de vida que Aristóteles había definido como el "fin universal y específico de la comunidad política".

Indicándonos que éste es el camino de la realización colectiva del Estado y la Nación, completa Santo Tomás su idea diciéndonos "No debe verse sin embargo oposición entre el bien común público y el bien particular, pues el que busca el bien común de la multitud busca también, como consecuencia, el bien propio suyo..." [10].

MAULNIER Y SU VISIÓN DEL NACIONALISMO

En su ya clásico *Au delà du Nationalisme* Thierry Maulnier, se pregunta: ¿Se puede superar el nacionalismo? Y de inmediato se contesta "Rechazar el nacionalismo es una posición utópica y antihistórica, ya que existen las nacio-

[10] VENTURA, Eduardo, *Sobre Hechos e Ideas Políticas*, Ciudad Argentina. Buenos Aires, 1998, págs. 125 y sigs.

nes y la conciencia nacional. No hay certeza de que la civilización erigida por el hombre —continúa— en el curso de los últimos treinta siglos, pueda triunfar de sus contradicciones actuales y elevarse a una mejor organización si no es a través de la Nación.

"Lo cierto es —continúa— que ninguna preferencia ideológica, ninguna fidelidad al pasado, ninguna operación abstracta del espíritu cambiará esta evidencia de hecho: la Nación histórica es la única forma orgánica de existencia de la comunidad humana en Occidente. Todo método para resolver los problemas sociales que no se funde sobre esta base inconmovible, sobre este éxito de la conciencia nacional opuesto a todas las ilusiones políticas, se excluye deliberadamente de las posibilidades de la historia. Y rechazar la historia equivale a correr el riesgo de verse rechazado por ella".

Personajes tan nacionales, que por su grandeza y apego a su tierra son el espíritu mismo de lo universal como don Quijote, el hidalgo de La Mancha o Aliosha Karamazov, el héroe desesperado de Dostoievski, representan un alegato sobre los valores de la tierra de los muertos y los vivos, de la Nación. De allí que solamente si adquirimos y defendemos un perfil propio, intransferible, identificado con lo latinoamericano, pero histórica e intransferiblemente universal por ser local y a estos valores los encaramos como una empresa común, podremos proyectarnos con una identidad propia en la comunidad internacional.

Sin empresa común no hay Nación, sino tan sólo un aparato estatal, que al globalizarse como nos está ocurriendo en este momento histórico que estamos viviendo, convierte al país en una masa amorfa, dependiente, notoriamente débil. En un Estado que no provee como debe proveer el bien común y que no proyecta su imagen como debe proyectarla para que se lo reconozca y respete.

EL IMPERIALISMO

Conectado histórica y conceptualmente con la Nación y el nacionalismo, está el imperialismo, ya que el desarrollo de éste a partir del siglo XVI ha supuesto, como su antítesis, a aquél. O sea que en la medida en que se desplazaban las naciones centrales de Europa hacia su periferia, y ocupaban espacios territoriales desiertos o poblados por nativos culturalmente balbuceantes o poseedores de culturas exóticas que los europeos no querían ni sabían respetar, se iba generando en las regiones ocupadas un insurgente y resistente nacionalismo.

Es así que al comenzar el proceso de descolonización, o sea el principio del fin del imperialismo territorial, a partir de 1945, se afirman y desencadenan sublevaciones, motines, en fin, revoluciones contra el poder colonial, que desembocan en la explosión descolonizadora que se da en los años sesenta y setenta en los cuatro continentes ocupados por la Europa imperial. Esta explosión determinará la creación y reconocimiento internacional de ciento treinta y dos nuevos Estados independientes en Asia, África y América Central.

EL PROCESO IMPERIAL

En Inglaterra se definía al imperialismo como "defensa del Imperio" (ese máximo orgullo del imperio que es denominado imperialismo, diría lord Rosebery en 1899).

Es precisamente en ese país en donde más se profundiza este espíritu imperial, que se traducirá políticamente en la creación del Ministerio de Colonias a principios del siglo XIX. En este esquema político se destaca Benjamin Disraeli, primer ministro del gobierno de S.M., que en el apogeo del imperio le regala a Victoria I, el título de "Emperatriz de la India", emblema que la enorgullese hasta el punto de enviar a esa colonia al príncipe de Gales en 1861, experiencia que repetiría pocos años después en Canadá y Australia.

En el punto de inflexión de este apogeo colonial, cuando Inglaterra ocupaba el 25% de la superficie terrestre y la reina-emperatriz tenía como súbditos igual porcentaje de pobladores en las colonias y dominios, se consumó el "scramble" o reparto de África, al que nos referimos en el Capítulo III.

Es entonces importante que marquemos como principal objetivo de este fenómeno político, el de obtener, controlar y explotar nuevos mercados, que dieron a los 200 millones de europeos que vivían en 1900, un significativo dominio sobre los 800 millones que habitaban en las entonces colonias existentes en África, Asia y Oceanía.

Interpretando la primera fase del fenómeno imperialista, o sea la que va desde el siglo XVI hasta mediados de este siglo, podríamos decir que tuvo un aspecto positivo, que fue incorporar al proceso de la civilización occidental a pueblos cultural y económicamente muy atrasados, y simultáneamente un aspecto negativo, consistente en la explotación abusiva de los recursos humanos y naturales en las colonias y territorios anexados, evento que en algunos casos supuso la supresión física de los nativos o su brutal sometimiento.

Al respecto cabe recordar la visión que tenía Lenin del imperialismo de principios de siglo, al que definía como la fase superior del capitalismo, y así al denunciar al imperialismo capitalista en su conjunto, sostuvo que "las contradicciones del capitalismo conducen al imperialismo y el imperialismo conduce a la guerra". De alguna manera Hobbson le da la razón al decir que: "El imperialismo es un esfuerzo de los capitanes de la industria para facilitar la salida de sus excedentes de riqueza, tratando de colocar en el extranjero las mercaderías y los capitales que el mercado interno no puede absorber" [11].

Claro está que en 1908-1910, cuando Lenin formulaba estas predicciones no podía imaginar que el proceso revolucionario que él iniciaría unos años después en San Petersburgo, culminaría engendrando al imperialismo soviético,

[11] HOBBSON, J., *Imperialims Study*, London, 1911.

que después de la Segunda Guerra Mundial se extendió sobre siete naciones de Europa Oriental, con una secuela de muertes, sufrimientos, deportaciones masivas y otros crímenes, comparables en número y especie a lo ocurrido en los procesos imperiales precedentes impulsados desde París, Londres, Madrid y Amsterdam.

CAPÍTULO V

EL PODER, ELEMENTO CLAVE DEL ESTADO

¿EN QUÉ CONSISTE EL PODER?

De una una u otra forma la historia política del hombre se puede resumir en una ecuación que tiene dos elementos: mando y obediencia. Es así que desde que se detectaron los primeros grupos humanos, repetida y cíclicamente se corporizan estos dos términos de la ecuación en unos pocos que mandan y otros, casi siempre muchos, que obedecen.

Si uno viaja imaginariamente hacia el pasado enseguida le sale al cruce —con testimonios y pruebas consistentes— un grupo de familias sometidas a Concejos de ancianos y jefes enérgicos. Desde la aldea tribal hasta las sociedades políticas más evolucionadas, el pueblo aparece sometido por coación o elige voluntariamente al grupo que lo gobierna. O sea acepta obedecer de buena o mala gana a el o los que mandan.

Se trata entonces de dos voluntades, que se repiten y están relacionadas desde que hay vestigios de vida social en el planeta. Esta ecuación se da en Atenas, en Esparta, en Roma, en el medioevo y en el Renacimiento, en todos los tiempos a los que nos lleve nuestra capacidad de investigar o de imaginar.

Por eso me decía con acierto Mario Justo López cuando cursaba el doctorado en 1971: "El poder es la relación interhumana de mando y obediencia" y agregaba "Todo poder es político, no hay un poder que sea sólo económico, social o militar... Unos y otros se vinculan con el quehacer político. Se trata de unas voluntades más fuertes —las de los que mandan— que otras, las que obedecen. Y por eso se trata de un fenómeno sociopolítico que consiste en actitudes y comportamientos, mediante los cuales unas voluntades se imponen a otras voluntades".

Lo esencial de este fenómeno es la bilateralidad, que casi siempre implica alguna forma de coacción por parte de quien o quienes mandan y consecuentemente sometimiento por parte de quienes obedecen. Según Karl Friedrich "Es una reacción humana en la cual el líder y sus secuaces están unidos por el logro de algunos objetivos comunes, en parte por el consentimiento y en parte por la coacción".

Y bien esta ecuación se da en el ámbito de la sociedad política, que según Heller abarca el conjunto de elementos que en ella actúan, incluyendo el gobierno, que puede dividirse en dos o tres poderes u órganos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) o sólo en dos (Ejecutivo-legislativo y Judicial) y a los grupos de interés.

Estos grupos de interés serán los grupos de presión en el lenguaje de Georges Burdeau o los contrapoderes, en el esquema de pensamiento de Bertrand de Jouvenal. O sea que el poder no lo tienen los que gobiernan formalmente el Estado, sino que lo comparten con los detentadores de los factores de poder, que operan detrás de la escena y tienden a dominar a aquéllos, y con los personeros de los grupos de presión, tal como se ha revelado que actúan sindicalistas, periodistas, líderes de asociaciones intermedias, entre otros.

Para Friedrich la esencia misma de la autoridad se encuentra en la convicción de los dominados de que lo son, de que están subordinados y de que por ello deben obedecer; si el que manda es acatado, obedecido, tiene poder. Pero si el que pretende mandar, emite la orden —ley, decreto o simple *diktat*— y no es acatado, no es obedecido, carece de poder. Es así de simple esta ecuación política elemental: un presidente constitucional asume el gobierno, jura el cargo y comienza a emitir decretos, que son acatados y se cumplen sus directivas, entonces tiene poder, aunque tengamos que admitir que esos decretos y esas órdenes en realidad no han sido sino en parte, a veces muy pequeña, producto de su voluntad y habida cuenta de que ese poder lo ejerce en países como la Argentina porque el Fondo Monetario Internacional se lo permite, y hasta donde se lo permite, como síndico de los acreedores externos.

Lo mismo se da con las leyes que emite un Parlamento, si se las acata y se acepta su actividad de control político respecto de los otros dos poderes. Entonces los legisladores tienen realmente poder, o mejor dicho una cuota parte del poder.

La ecuación del poder aplicada a la historia

Veamos en la práctica algunos casos que ilustran sobre cómo funciona esta ecuación del poder en el contexto político nacional del último medio siglo, confirmando esta realidad histórica.

Uno de ellos fue el protagonizado por el presidente Frondizi en septiembre de 1959, en ocasión de que destituyera al Comandante en Jefe del Ejército teniente general Carlos S. Toranzo Montero, ordenándole entregar el mando al sucesor designado general Pedro Castiñeiras. Toranzo Montero desconoció la orden, se acuarteló en la Escuela de Mecánica del Ejército en Palermo y de inmediato se le subordinaron a él, y no al Presidente, catorce generales con mando de tropas en todo el país.

Pudiendo reprimir este alzamiento, el Presidente prefirió reemplazar al Secretario de Guerra en funciones general Anaya por otro general —Rodolfo

Larcher— que, actuando como mediador entre la Casa Rosada y el comando rebelde, convirtió en leales a los rebeldes y en retirados a los leales.

Éste es un caso paradigmático de cómo el factor de poder militar, actualmente inexistente pero en aquella época poderoso, coaccionó al poder presidencial ocupado por un hombre que, en definitiva, no era más que un político maniobrando entre factores de poder y grupos de presión tanto nacionales como extranjeros. Tuvo poder mientras fue obedecido. Luego lo perdió y lo recuperó parcialmente pactando con sus subordinados. Estos episodios se repiten con variantes en cuanto a las personas, los lugares y las circunstancias otras veintitrés veces durante esa convulsionada presidencia y continúan en la de su sucesor, el presidente *de facto* José María Guido, quien al sublevarse el general Federico Toranzo Montero en agosto de 1962 contra el entonces Secretario de Guerra Juan B. Loza, le quita el respaldo a los jefes leales y entonces los sublevados, una vez más, se transforman en leales y los leales pasan a engrosar la lista de los retirados.

Siguiendo con esta saga político-militar el presidente Illia tuvo poder hasta el 28 de junio de 1966, ya que no sólo estaba formalmente investido como Jefe de Estado, sino que también contaba con el respaldo de los mandos militares. Ahora bien, cuando este factor de poder se alzó ese día contra su autoridad, el Presidente intentó destituir a los comandantes en jefe sublevados, recibiendo como respuesta la exigencia de que presentara su renuncia; luego se lo conminó a abandonar su despacho y, en fin, como no hacía ni una cosa ni la otra, terminaron por echarlo de la Casa Rosada bajo la amenaza de un pelotón de infantería de la Policía Federal, portando fusiles lanzagases.

En ese momento el poder pasó de un presidente constitucional con poderes inexistentes a una poderosa junta militar, que asumió la suma de la autoridad estatal no sólo constituida sino también constituyente, mediante el Acta y el Estatuto de la entonces denominada "Revolución Argentina". Y, como completando esta parábola de los gobiernos *de facto* argentinos, esa junta le otorgó la suma del poder público al general Ongania y se disolvió. En apariencia durante cuatro años todo el poder lo detentó este general afortunado, pero el 8 de junio de 1970, la junta se reconstituyó con otros protagonistas y de un mandoble retomó el poder para cederlo diez días después, restringido y compartido, al general Roberto M. Levingston, a quien a su vez destituyó y quitó el mando nueve meses después, en marzo de 1971.

En realidad esto se dio así porque en todo momento el poder real lo siguieron detentando los comandantes en jefes de las Fuerzas Armadas. Sólo lo cedían temporalmente y, si sus mandatarios entraban en conflicto con ellos, los quitaban del medio y ocupaban —poderosos— una y otra vez el centro de la escena.

CÓMO SE LEGITIMA EL PODER

Con un matiz sociológico, nos dice Duverger [1] pensando en los espectadores de estos escenarios del poder: "La aceptación por parte de los gobernados no siempre viene después de la fuerza o acompañada por ella. A menudo la precede y sea como fuere se basa en ella. Los gobernados creen que deben obedecer, que es necesario hacerlo respecto de los gobernantes establecidos de cualquier manera que sea".

Al respecto me parece del caso recordar como ejemplo válido de cómo reacciona la opinión pública, la encuesta realizada por Gallup dos semanas después del golpe de Estado del 24 de marzo de 1976, que instauró al tristemente célebre "Proceso de Reorganización Nacional". En esa oportunidad el muestreo dio un porcentaje del 62% de los consultados apoyando el golpe, posición mayoritaria que también acompañó o precedió como sustento popular a los golpes de Estado de 1930, 1943 y 1962, entre otros cuartelazos históricos.

Cabría entonces hacerse esta pregunta: ¿Se tiene por legítimo el poder constituido, si lo apoya de hecho la opinión pública? Es lógico —de rigurosa lógica jurídica— considerar que un poder otorgado por consenso es válido... Pero no basta que una mayoría lo quiera otorgar. Es necesario, ineludible, que sea la consecuencia de un acto legítimamente válido, ya que aunque un poder obtenido por la fuerza de las armas puede ser pragmáticamente convalidado por plebiscitos o de hecho aceptado de acuerdo a los porcentajes de las encuestas, tal aceptación estaría en pugna con los procedimientos constitucionales que exigen respetar tanto la normativa electoral preexistente como el derecho de las minorías, de los partidos en oposición al golpe, en fin, de todo el sistema que sirve de infraestructura a los detentadores del poder republicano. Si bien una mayoría de la opinión pública opinaba que la presidente Perón era inhábil para el cargo y las relaciones en el poder parecían caóticas, el sistema preveía mecanismos de reparación y corrección, que no se supieron, o no se quisieron usar en ese momento de la historia.

Por otra parte es innegable que se legitimaron exitosamente protagonistas del poder tales como Napoleón Bonaparte, después del golpe de Estado del 18 brumario de 1799 y en el apogeo de su poder político y militar en 1804 primero como cónsul y luego como emperador, su sobrino Napoleón III, el pequeño, luego del golpe de Estado de diciembre de 1851 que lo convirtió, a él también, en emperador.

Lo mismo ocurrió con la legitimación como Führer que obtuvo Adolfo Hitler en agosto de 1934 o la de Stalin como líder del Estado soviético en 1924. Pero estas legitimaciones en todos los casos se obtuvieron estando en el poder los legitimados. ¿Se los hubiera legitimado, sin utilizar la coacción del poder, sin los recursos electorales y policiales que da el poder? O sea que la ecuación

[1] DUVERGER, M., *Los Partidos Políticos*, pág. 145.

del fenómeno político del golpe de Estado requiere dominar el poder y luego legitimarse con un plebiscito y la aprobación o proclamación de una nueva Constitución. Pero esta legitimidad, por regla general efímera o no muy duradera, es historia.

No podemos decir como Henri Fukimyama que hemos llegado al "fin de la historia", porque no nos parece que esta economía de mercado globalizada sea tan duradera o eficaz como para poder asegurar que no van a producirse cambios bruscos en el gerenciamiento del poder en el tercer milenio. Sin embargo, es razonable pensar que en los años por venir la legitimidad, necesariamente, deberá ser un producto espontáneo de las mayorías tanto en el primer como en el tercer mundo.

BERTRAND RUSSELL, MAX WEBER Y EL PODER

Pensando en este fenómeno político del poder y de la forma más o menos violenta o pacífica de obtenerlo, reflexionaba el irlandés Bertrand Russell, testigo de dos mundos ya que vivió entre el siglo XIX y el XX, que "hay que distinguir entre el poder tradicional, el revolucionario y el desnudo. En el primero impera el consentimiento, en el segundo la ideología, la utopía o el mito y en el tercero, la coacción", evento que generalmente se da en el caso de los gobiernos *de facto* o totalitarios.

Max Weber, en cambio, sostenía que hay tres tipos puros de dominación legítima:

a) la racional (o sea la dominación legal con administración burocrática);
b) la tradicional; y
c) la legítima.

En la racional —nos dice— se obedecen a las normas impersonales y objetivas y a las personas, que de acuerdo con ellas ocupan los cargos en el gobierno. En el segundo supuesto se obedece a la persona establecida por la tradición (monarquía absoluta) y en el tercer caso se sigue al caudillo en base a la fe y confianza que personalmente suscita por razones de atracción psicosocial o heroicidad. En todos los casos la acción de unos determina el comportamiento de otros.

En fin y cerrando este esquema preliminar del poder podemos decir que el poder constituye una estructura, a la que puede definirse como estructura de poder. Esa estructura de poder contiene a la clase dirigente, tanto a la que ocupa los cargos en los distintos órganos del gobierno como así también a quienes dirigen e integran los factores de poder, que son los líderes de las cámaras empresarias, los acreedores externos, el FMI, el embajador de EE.UU., los comunicadores sociales y los líderes de la banca y de la Iglesia en el caso de la Argentina.

LA DIVISIÓN DEL PODER COMO GARANTÍA DEL PUEBLO

En el transcurso de los dos mil años en que la forma de gobierno predominante fue la monarquía absoluta, el freno al poder del príncipe reinante no provenía más que del poder de fuego de los señores feudales, que periódicamente se sublevaban contra su gran señor coronado.

A partir de la "gloriosa Revolución Inglesa" de 1688 y muy en especial desde que Robert Walpole se convirtió en el primer líder parlamentario investido como primer ministro, se comenzó a considerar que la mejor fórmula para frenar el poder era erigir otros poderes de control y co-gobierno a nivel nacional.

Esta fórmula que Montesquieu (1698-1755) acuñó en una frase *"le pouvoir arrête le pouvoir"*, será la adoptada por la Constitución de los EE.UU. en 1787, obviamente por los Comunes para frenar a los reyes en Londres, y en fin, por la mayor parte de los gobiernos constitucionales, legítimos y más o menos democráticos en el siglo XIX y en nuestro siglo.

La fórmula está contenida en el Capítulo VI del libro XI de *"L'Esprit des lois"*, publicado en París en 1748. Decía allí el barón de la Brède, que "En todo Estado hay tres poderes que se diferencian entre ellos por sus diferentes funciones o tareas. Estos tres poderes —continúa— son el Legislativo, el ejecutivo de los casos relacionados al derecho de gentes y el ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. El primero consiste en hacer las leyes transitorias o definitivas y derogar las existentes o vigentes. El segundo, que también puede denominarse Poder Ejecutivo del Estado actúa en materia de defensa y de relaciones exteriores tanto en tiempos de guerra como de paz y el tercero es el Poder Judicial, cuya función es castigar los delitos y resolver los conflictos entre los particulares...", y luego agregaba: "Tales poderes pueden ser ejercidos por la misma persona o cuerpo o no... En el primer caso, no hay libertad... porque para que exista la libertad debe haber un gobierno tal que ningún ciudadano pueda temer a otro. Y por ello —concluye— deben atribuirse distintos poderes (con sus respectivas funciones) a distintas personas o cuerpos".

Sin embargo esta teoría, que hasta hoy nos sirve para explicar el porqué y el cómo de la división de los poderes nace de un equívoco [2]. En efecto, considerado como defensor de las bondades del régimen constitucional inglés, Montesquieu sólo le dedica las diez páginas del Capítulo VI ya mencionado, que como bien dice Touchard [3] "no ofrece en absoluto una descripción fiel del sistema británico. Es una Inglaterra idealizada, estilizada, una Inglaterra a la francesa, muy alejada de la realidad histórica".Y añade: "El elogio hecho por Montesquieu a las instituciones inglesas, descansa sobre un equívoco. Sin duda su liberalismo es sincero y profundo, pero este liberalismo está volcado hacia el

[2] PELLET LASTRA, A., *El Estado y la Realidad...*, cit., pág. 40.

[3] TOUCHARD, Jean, *op. cit.*, pág. 307.

pasado, es un liberalismo aristocrático y francés, muy alejado del liberalismo inglés, muy separado a su vez de las instituciones británicas".

Tal vez su error de apreciación consistió en creer que eran tres y no dos los poderes que se contrapesaban en Londres en la época en que escribió su libro, el año del Señor 1748. El poder del rey ese año había pasado al Gabinete y lo ejercía el primer ministro, que como líder de la mayoría de la Cámara de los Comunes unía en su accionar el poder de legislar que compartía con los *parliament members* y el de administrar y ejecutar encabezando el Gabinete que también lideraba, por tener precisamente su partido la mayoría de las bancas. Ese Gabinete sería, como vamos a ver enseguida el embrión del modelo Westminster de gobierno parlamentario.

La realidad histórica consagra la división de los poderes

En realidad, fueron los convencionales norteamericanos reunidos en el *Independence hall* de Filadelfia en el verano boreal de 1787 los que adaptarían a las instituciones norteamericanas el modelo que elogiaba Montesquieu, ya que lo diseñaron para que funcionara con tres y no con dos poderes, tal como se gobernaba entonces y se sigue gobernando ahora al Estado en Inglaterra. Sería ésta la gran alternativa al modelo Westminster; el modelo Filadelfia, con sus tres poderes frenándose y contrapesándose entre sí.

La teoría de la división de los poderes, además, obtuvo su consagración histórica en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, la que aseguraba: "que toda sociedad en que no esté asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución".

Pero la teoría de la separación de los poderes, que tres siglos han consagrado como la más eficaz para garantizar la libertad política, ya había sido preanunciada por John Locke en su *Segundo Ensayo sobre el Gobierno Civil* de 1791, que define cuatro poderes en el gobierno: el Legislativo, el Ejecutivo, el Federativo y el de prerrogativa. Atribuye el primero al Parlamento y los otros tres al rey, y así el federativo será el poder relativo a las relaciones exteriores, el de prerrogativa será la facultad del rey para resolver los casos no previstos, o sea una facultad no reglada, discrecional, que entrañaba el peligro de ser ejercida despóticamente, como ocurrió en los hechos al reasumir la prerrogativa real Jorge III en 1761, dramática experiencia que terminó veinte años después con su salud mental y la pérdida de las colonias inglesas de América del Norte.

Pero Locke, que la historia ha consagrado como el más sagaz precursor del liberalismo en el siglo XVII, creía sobre todo que la división de poderes era una doctrina que sustentaba un sistema contra la opresión del poder tiránico y tenía la convicción de que debía reconocerse la supremacía del poder parlamentario. Por otra parte, si bien omite hablar del Poder Judicial en esta defini-

ción, se refiere a las facultades de contralor de los jueces en otras partes de su obra.

En este récord histórico de la teoría de la división de los poderes, cómo no recordar también a Emmanuel Sièyes, el talentoso abate revolucionario, que en 1788 en *Qué es el Tercer Estado* sostenía que "el Poder Legislativo no puede ser delegado, ya que pertenece de una manera inalienable e intransmisible al cuerpo de representantes, o a la Constitución de Massachussets", que determinó en su momento que "...en el gobierno de este Estado, el Poder Legislativo no debe ejercer jamás los poderes Ejecutivo o Judicial o uno de ellos y el Poder Ejecutivo no puede ejercer los poderes Legislativo o Judicial o uno de ellos... *a fin de que el gobierno sea un gobierno por las leyes y no por los hombres...*".

Pero ya sean dos poderes (el Ejecutivo-legislativo, que ejerce la Cámara de los Comunes y su comisión delegada el Gabinete de Ministros de S.M. y el Judicial) que en la actualidad se ha impuesto como modelo adoptado por monarquías y repúblicas parlamentarias, o tres poderes, como tiene el modelo Filadelfia adoptado con dificultades por medio centenar de repúblicas presidencialistas, o cuatro poderes como quería Locke, la importancia de esta estructura de poder se basa únicamente en que unos poderes contrapesan y frenan a los otros.

Los pesos y contrapesos según John Adams

John Adams, segundo presidente de los Estados Unidos, conocedor como nadie del funcionamiento del Congreso, le decía en una histórica carta a su amigo John Taylor en 1814 "¿Hay en la historia una Constitución más complicada en sus equilibrios que la nuestra?... En primer lugar, dieciocho estados y algunos territorios contrapesan al gobierno federal; en segundo lugar, la Cámara de Representantes contrapesa al Senado y el Senado a la Cámara *(The House)*. En tercer lugar, la autoridad ejecutiva contrapesa en una cierta medida a la autoridad legislativa. En cuarto lugar el Poder Judicial contrapesa a la Cámara, al Senado, al Poder Ejecutivo y a los gobiernos de los estados. En quinto lugar, el Senado contrapesa al Presidente en todos los nombramientos de los funcionarios públicos y en todos los tratados con naciones extranjeras. En sexto lugar, el pueblo tiene en sus manos el control sobre sus propios gobernantes por las elecciones bianuales. En séptimo lugar, las legislaturas de los diferentes estados contrapesan al Senado por las elecciones sexanales (de los senadores). En fin, en octavo lugar, los electores secundarios (en los colegios electorales) contrapesan al pueblo en las elecciones de Presidente...". Y rematando este sabio análisis de los mecanismos de control del sistema norteamericano, agrega: "Hay una complicación de equilibrios que en mi parecer es una invención propia y original..." [4].

[4] ADAMS, John, "Letters to John Taylor", en *Works*, vol. VI, pág. 467.

Pero antes de que nos ilusionemos creyendo que Adams está fascinado con el modelo Filadelfia, leemos "Algunos de estos contrapesos son de utilidad dudosa y se podría definir a otros como perniciosos. De cualquier manera queda claro que el contrapeso que hace el Congreso a los otros dos poderes constitucionales está vigente y después de doscientos años ha acrecentado su efectividad".

Dice al respecto Henri Pierre [5]: "El Congreso no es solamente una asamblea legislativa, sino un contrapoder que equilibra la acción del Ejecutivo, bloqueándolo incluso si es necesario, puesto que tiene los cordones de la bolsa y la iniciativa de las leyes. El Congreso es la *legislative branch* frente a la *executive branch*". Asimismo este contrapoder le hacía decir a John Kennedy en 1961: "el Presidente ha sido justamente descripto como un hombre que dispone de poderes extraordinarios que debe ejercer dentro de extraordinarias limitaciones", en tanto que James Madison, un siglo y medio antes, se anticipó a definir que: "quienes tienen la responsabilidad del poder deben disponer de medios constitucionales para resistir las invasiones de los otros poderes... la ambición neutraliza a la ambición" [6].

Pero no podemos dejar de anotar que en estos últimos cincuenta años ha ido imponiéndose en Estados Unidos de América y otros países un poder que ha contrapesado activamente a los que hacía referencia Adams: Se trata del sutil, efectivo y a veces corruptor poder de los *lobbies*, que amparados en la *Lobbying Act* de 1946, presiona a diario a los congresistas y senadores, ambiciosos poseedores de la *Capitol Hill* y por cierto al mismísimo Presidente de los Estados Unidos de América e incluso a los jueces de la Corte Suprema, prestigioso tercer poder hasta nuestros días.

En fin, la división de los tres poderes, contrapesándose entre sí, primero fue incorporada en forma embrionaria en las Constituciones de las colonias de Massachusetts, Virginia, Maryland y Connecticut entre 1619 y 1655; luego en la Constitución federal norteamericana y cada vez más perfeccionada como sistema teórico en las doce Constituciones francesas sancionadas entre 1791 y 1958 y en las Constituciones decimonónicas de las veinte repúblicas latinoamericanas.

Sin embargo, la prodigiosa articulación de estas formas de gobierno contemporáneas no hubiera sido posible sin los elementos teóricos que aportaron los pensadores políticos de la Antigüedad, del Renacimiento y del siglo de las luces.

[5] PIERRE, Henri, *La Vie Quotidiènne à la Maison Blanche au Temps de Reagan et de Busch*, Paris, 1990, págs. 172-173.

[6] PELLET LASTRA, A., *El Poder Parlamentario. Su Origen, Apogeo y Conflictos*, Buenos Aires, 1995, pág. 306.

La soberanía

El problema del ejercicio más o menos pleno de la soberanía nacional ha sido y continúa siendo uno de los grandes temas de Latinoamérica. Y lo es, porque la historia del continente hispanoamericano es una radiografía de lo que quisieron y pudieron sus pueblos. Siempre quisieron ser independientes de los poderes extracontinentales y de las distintas formas de dependencia económica, diplomática o política que esto supone. Pero, ¿pudieron?

Tener poder de autodeterminación, plenitud en su soberanía fue sin duda el *leit motiv* de las guerras por la independencia, civiles y continentales en que sus veinte repúblicas estuvieron involucradas en los siglos XIX y XX. Este *leit motiv* llevó a las repúblicas centroamericanas a unirse en una federación en 1825, y fue el ideal convocante del Congreso Americano que el libertador Simón Bolívar reunió en Panamá en 1830.

Es lo que siempre han querido las repúblicas del continente latino, pero sólo lo han conseguido en forma limitada, ya que al liberarse de la dependencia política con España entre 1810 y 1824, fueron gradualmente cayendo en la dependencia económica y cultural e incluso política de los países centrales del Atlántico Norte, en especial de los pueblos de habla inglesa que como Estados Unidos de América intervino numerosas veces en su "patio trasero" centroamericano, con continuos desembarcos de sus *marines* en Panamá, Cuba, Nicaragua, República Dominicana, Costa Rica y Guatemala.

Definamos a la soberanía

Por estas históricas y concretas razones, a los latinoamericanos nos importa de una manera muy especial la definición y los distintos matices que entraña la soberanía en el contexto de la globalización que predomina en el umbral del siglo XXI. Y como la soberanía, por definición, es el ejercicio del poder supremo del Estado dentro y fuera de su territorio en los casos de extraterritorialidad, corresponde que lo ubiquemos en el cierre de este capítulo sobre el poder en sus distintas modalidades de ejercicio. La palabra soberanía, *souverainite* o *soveregnity*, se usó desde el medioevo para referirse al poder del soberano, del que estaba sobre todos, o sea el rey, príncipe o emperador. Se la usó con ese significado en el francés medieval para referirse al rey o al señor feudal, pero llegó a generalizarse para calificar también a la autoridad del juez o del señor feudal.

En las páginas anteriores hemos visto cuál fue el aporte que hizo Althusius para alcanzar a definirlo, pero se le atribuye a Bodin el haber elaborado la doctrina clásica de la soberanía, como poder supremo ejercido por el príncipe sobre sus súbditos, lo define así como el poder absoluto y perpetuo en una república o monarquía. La soberanía se manifiesta, entonces, como una cualidad —la supremacía del poder, que se ejerce sobre todos, el pueblo— que no estaba al principio sujeta a restricciones jurídicas. Ahora bien, la calidad del soberano,

convertía al poder en absoluto y perpetuo. Era esta soberanía, en el pensamiento de Bodin: 1°) Suprema; 2°) Ilimitada; 3°) Absoluta; 4°) Perpetua; y 5°) Imprescriptible.

El sujeto de esta soberanía podía ser entonces, tanto una mayoría —el pueblo—, una minoría —la Corte— o un solo individuo, el rey o el príncipe. Sin embargo, dentro de esta concepción bodiniana, lo esencial no era tanto el titular que la podía ejercer como la falta de restricciones legales a ese poder soberano, el *legibus absolutus* al que nos referimos al hablar del Estado *de facto* en el Capítulo II. O sea el poder de dictar la ley sin someterse a ella, lo que implica no estar constreñido a límites jurídicos en cuanto al derecho positivo se refiere.

Al no requerir la asignación definida y concreta de un titular, el concepto puede así ser usado para caracterizar tanto a reyes omnímodos como lo fueron Luis XIV o Pedro II, el Grande, zar de todas las Rusias, al pueblo en la definición de Rousseau y, en fin, a la Nación, en la concepción que le da al poder soberano el abate Emmanuel Sieyès en el comienzo de la Revolución Francesa.

Se usó entonces, y se usa aún, tanto en la faz agonal como arquitectónica de la política. Es así que, hasta mediados del siglo XVIII, predomina el concepto de Bodin respecto de la soberanía, pero a partir de esa época comienza un debate abierto y casi feroz acerca de quién es su titular. Rousseau dirá —como ya vimos— que esta soberanía es inalienable e indivisible, pero trasladará su titularidad del rey al pueblo, al igual que Hobbes que un siglo antes se la otorgaba —en solitario— a la colectividad. Ahora bien, si para Rousseau su titular es el pueblo, para Sieyès será la Nación, un conjunto de 25 millones de voluntades individuales fundidas hacia arriba y hacia abajo de la tierra, en el pasado, en el presente y en el futuro de la Nación francesa, la que se ejercerá a través de sus representantes.

Es así que en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y en la Constitución de 1791, se usa la expresión " soberanía de la Nación", terminología que se traduce en la Constitución nonata de la Primera República Francesa en 1793, como "soberanía del pueblo". De una u otra forma, esta soberanía popular roussoniana se va transformando en el dogma que hace de la democracia representativa el régimen que prevalecerá en los países centrales en los años finales del siglo XIX.

Pero si Rousseau cree que la soberanía implica un poder absoluto, para Benjamin Constant, Metternich y el Congreso de Viena de 1815, será sólo un poder limitado. En realidad esta definición supone tres abstracciones: El pueblo, la soberanía y el sujeto que la detenta, en el caso de que no sea el pueblo. Si pasamos de las abstracciones a la realidad, nos encontramos con las diversas formas de ejercerla, como ser la soberanía interna, que será el poder absoluto que tiene el Estado sobre el espacio de validez espacial de sus leyes, o sea el territorio, y la soberanía externa, que es el poder que tiene el Estado de mantener su independencia o autodeterminación con relación a otros Estados nacionales,

aspecto al que ya nos referimos en páginas anteriores, a propósito de los países latinoamericanos.

ROUSSEAU Y PRIMO DE RIVERA

Uno de los más notorios detractores de la teoría roussoniana de la soberanía popular fue José Antonio Primo de Rivera, que en su discurso fundacional de la Falange Española leído en el Teatro de la Comedia de Madrid el 29 de octubre de 1933 dijo: "...Cuando en marzo de 1762, un hombre nefasto que se llamaba Juan Jacobo Rousseau publicó su *Contrato Social,* vino a decirnos que el conjunto de los que vivimos como un pueblo tenemos un alma superior, de categoría diferente a cada una de nuestras almas y que ese yo superior está dotado de una voluntad infalible, capaz de definir en cada instante lo justo e injusto, el bien y el mal... Y como esa voluntad colectiva —continuó— esa voluntad soberana, sólo se expresa por medio del sufragio, conjetura de los más que triunfa sobre la de los menos en la adivinación de la voluntad superior, venía a resultar que el sufragio, esa farsa de las papeletas entradas en una urna de cristal, tenía la virtud de decirnos en cada instante si Dios existía o no existía, si la verdad era la verdad o no era la verdad, si la Patria debía permanecer o si era mejor que en un momento se suicidase".

EL PUNTO DE VISTA LIBERAL

Sin duda este escepticismo del líder falangista español, no era compartido por la doctrina liberal que desde mediados del siglo XVIII viene atribuyendo la soberanía a un ente impersonal —pueblo o Nación— o sea un concepto de soberanía sin sujeto o titular humano, léase rey o príncipe. Guizot resume bien esta tendencia al decir que "sólo Dios es soberano y nadie, entre nosotros, es Dios, ni siquiera los reyes...".

A partir de los teóricos alemanes del siglo XIX, como Von Mohl o Carré de Malberg, se comenzó a hablar sólo de la soberanía del Estado. En este sentido Jellinek, siguiendo casos históricos, concluye que la soberanía significa la negación de toda subordinación o limitación del Estado por cualquier otro poder y señala su carácter a la vez supremo e independiente. Pero este carácter de supremo, exige su autolimitación por el Derecho, ya que no hay Estado sin Derecho.

Sin embargo, Friederich, critica a estos teóricos de la soberanía y dice que su desarrollo doctrinario va en detrimento del constitucionalismo y de los derechos de la persona humana.

LA SOBERANÍA Y LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

A esta altura de nuestro análisis cabe plantearnos las limitaciones de la soberanía nacional en el contexto de las relaciones internacionales del siglo XX. En efecto, primero con la creación de la Sociedad de las Naciones, cuestionable producto del Tratado de Versalles de 1919 y luego con el surgimiento de la Organización de las Naciones Unidas en 1945 y la OEA, en 1948, los Estados miembros de estas organizaciones supranacionales y de sus organismos colaterales, tales como la OIT, la UIT, la UNESCO, la OMS, etcétera, han debido ajustar sus mecanismos legislativos internos y su operatoria diplomática y militar a esta nueva realidad emergente de la comunidad internacional.

O sea, que a partir de la Conferencia de San Francisco en abril de 1945, los Estados parte de la ONU han debido, aunque no siempre han podido o querido, ajustar, respetar y coordinar sus leyes con los tratados y convenios multilaterales. Asimismo, y muy en especial, a partir del vertiginoso desarrollo de las comunidades regionales —Comunidad Europea del Carbón y el Acero, Eurotom, NATO, SEATO, Comunidad Económica Europea, NAFTA, Mercosur, etcétera—, existen ya cuatro niveles de legislación, de una u otra manera limitativos de la soberanía absoluta del pasado. Son cuatro niveles de legislación y acuerdos que deben compatibilizarse y concordar: el nivel nacional; el nivel internacional bilateral (vigente desde hace más de 500 años); el nivel internacional multilateral y el novísimo nivel comunitario regional, que en casos como el de la Comunidad Europea, suponen que la soberanía nacional clásica debe ceder en cuanto a legislación y jurisprudencia se refiere, ya que sus diecisiete países miembros admiten y aplican las leyes y acuerdos comunitarios como de jerarquía superior a las leyes nacionales si unas y otras se superponen o contradicen.

Asimismo se han suprimido para los ciudadanos de los países miembros los pasaportes y otros controles migratorios, se está unificando la moneda y eliminandose gravámenes y otras restricciones, en tanto que la bandera de la Comunidad se golpea contra el viento, al lado de las banderas de cada uno de los países que la integran. El concepto de soberanía nacional está dando paso al de soberanía regional, definición que se traduce en beneficios comerciales, acuerdos de integración industrial y de complementación agrícola.

Estamos así en presencia de una nueva manera de entender el ejercicio del poder soberano, tan diferente al que predominaba al terminar la Segunda Guerra Mundial, como lo era el de soberanía nacional de fines del siglo XVI respecto del poder feudal que prevalecía en los tiempos de los reyes carolingios.

Sin embargo, las naciones mantienen inalterable su vigencia, reubicándose en el nuevo contexto regional y mundial con que cierra el milenio.

CAPÍTULO VI

LAS FORMAS DE GOBIERNO AYER Y HOY

Con su estilo sobrio y científico, decía Mario Justo López que las formas de gobierno son "cada uno de los modos de establecer quién o quiénes deben ser ocupantes de los cargos de gobierno, y en su caso, cómo deben ejercerlos. Es de carácter prescriptivo —continuaba— ya que traduce las instituciones normadas o regladas. Estas formas de gobierno —concluía— se diferencian entre sí, según la composición, especialización y jerarquías que se establecen entre las instituciones órgano que los constituyen" [1].

La mayoría de los autores atribuye a la forma de gobierno lo relativo a la distribución de los órganos políticos capaces de expresar la voluntad del Estado (monarquía, democracia, etc.) y a la forma de Estado, lo referente a la distribución espacial de esa voluntad (Estado unitario, Estado federal, etc., tal como hemos visto en el Capítulo III).

En cuanto a las formas de gobierno, lo que más ha preocupado e interesado a los pensadores de todos los tiempos es el determinar cuál de ellas es mejor y en tal sentido son consistentes las especulaciones que al respecto han hecho Platón y Aristóteles en la Grecia clásica; Polibio en Roma; Maquiavelo y Bodin en el Renacimiento; Montesquieu y Rousseau en el siglo de las luces y como un toque criollo a tanto ir y venir de las ideas políticas, Ernesto Palacio, entre otros, en la Argentina.

LAS FORMAS DE GOBIERNO SEGÚN LOS GRIEGOS

Platón (427 a.C.-347 a.C.), que en realidad se llamaba Aristocles ya que aquél es un sobrenombre, pertenecía a una familia aristocrática de Atenas y se destacó por seguir las enseñanzas de su maestro Sócrates, a quien acompañó en interminables caminatas durante casi veinte años. Concordando con su maestro escribió en el libro VI de la *República,* que debía distinguirse entre la formas justas —la *polis* ideal— y las formas injustas o imperfectas de gobierno.

[1] LÓPEZ, Mario J., *Manual de Derecho...*, cit., pág. 338.

Para él las formas justas eran la monarquía y la aristocracia y las formas injustas de gobierno eran la timocracia (o gobierno de los militares), la oligarquía, la democracia y, en fin, la tiranía, que en todos los idiomas es sinónimo de opresión.

Después en *El Político,* distingue entre gobiernos según las leyes y contra las leyes (o *contra legem*), los que clasifica por el número.

Siguiendo esta clasificación distingue:

Gobiernos según las leyes	y	*Contra las leyes*
De uno: realeza		tiranía
De pocos: aristocracia		oligarquía
De muchos: democracia muy poco defectuosa		democracia defectuosa

En sus palabras, la mejor forma de gobierno será la república o *politeia,* que es aquella en la que se realiza la justicia o la que permite a cada uno hacer lo que deba hacer, según su propia virtud.

Aristóteles (384 a.C.-322 a.C.) discípulo del anterior, nacido en Estagira e hijo del médico personal de Amyntas, abuelo de quien sería luego su discípulo a la edad de trece años, Alejandro el Grande de Macedonia, continuó con dedicación y talento las enseñanzas de su maestro, que a su vez acumuló y desarrolló las de Sócrates. En todo sentido era más realista que Platón y antes de hacer su célebre clasificación de las formas puras e impuras de gobierno en *Política,* clasificó, estudió y sistematizó ciento cincuenta y ocho constituciones de ciudades-Estado y reinos de la Antigüedad, tal como ya señalamos.

Este sabio estagirita es, de alguna forma, el puente filosófico entre las enseñanzas que recibió de Platón y las que a su vez transmitió a la posteridad en sus históricas caminatas con los peripatéticos. Es particularmente importante el legado aristotélico que recibe Santo Tomás de Aquino en el siglo XIII, que lo convierte a éste en hacedor de una formidable síntesis del pensamiento clásico y cristiano.

Aristóteles hizo su clasificación de formas puras e impuras de gobierno según un doble criterio: valorativo o sea ético o de valor, considerando si se gobierna para el bien propio o para el bien común y aritmético (en base al número de personas que ejercen el gobierno). Obviamente las formas impuras resultan de la corrupción o degeneración de las formas puras. Éstas son:

Formas puras o justas	*Formas impuras o injustas*
Monarquía (de *monos,* uno y *archia,* gobierno)	Tiranía
Aristocracia (de *aristos,* los mejores y *cracia,* gobierno)	Oligarquía (*de oligos,* ricos y *archia,* gobierno)

Formas puras o justas	*Formas impuras o injustas*
Politeia o república (democracia, gobierno del pueblo)	Demagogia

Comparando las clasificaciones de Platón y Aristóteles, surge con claridad meridiana que existe una identidad de pensamiento entre maestro y discípulo, siendo en definitiva la clasificación de Aristóteles una confirmación —con las pruebas en la mano— de lo que había adelantado su maestro.

Polibio (208 a.C.-120 a.C.) combina en su pensamiento las culturas helénica y romana y esta mixtura es consecuencia de su historia personal, ya que este hijo de una familia aristocrática de Megalópolis en Grecia, siendo ya un hombre instalado en la clase dirigente de Macedonia, fue apresado en la batalla de Pydna en 168 a.C., y como miles de otros rehénes deportado a Roma. Al llegar a Roma es acogido y protegido por Pablo Emilio, patricio romano que le encarga la educación de su hijo Escipión Emiliano. Establecido ya como un intelectual en Roma emprende el análisis de las causas del proceso histórico romano y hace un estudio comparado del desarrollo de Cartago y Roma, entre el 266 a.C. y el 221 a.C., y después de la expansión mediterránea del imperio republicano romano, evento que se dio entre el 221 a.C. y el 168 a.C.

La tonalidad de su obra es pragmática dentro de la tradición de Tucidides y así con su discusión de las fuentes, con los testimonios históricos que él mismo ha recogido, con su apego a los hechos que evita entrar en el análisis de ficciones, hace una contribución extraordinaria a nuestro conocimiento del origen y desarrollo de las instituciones políticas romanas. En su *Historia Universal* describe el período de 218 a.C. a 146 a.C., tomando como centro de su perspectiva a Roma [2].

En sus escritos destacó la inestabilidad que transparentan los procesos políticos que se repiten cíclicamente, dando lugar a que las formas de gobierno se originen de una forma, cambien a otra y luego desaparezcan, para posteriormente volver a aparecer tal como eran originariamente.

Esta teoría de los ciclos políticos, que luego desarrollará Bodin en el siglo XVI es bastante aproximada a lo que ha sucedido en la historia del mundo occidental. Para él las formas de gobierno son casi idénticas a las que proponían Platón y Aristóteles y que él sintetiza en la realeza que se deforma en una tiranía; la aristocracia, que puede convertirse en una oligarquía y en fin la democracia, que de ser el gobierno del pueblo podrá recaer en una demagogia.

Pero lo original de Polibio es que plantea la reiteración cíclica de estos regímenes de gobierno y la posible combinación de ellos, para mantener el equilibrio mediante el juego de fuerzas contrarias. En efecto, en el caso de Roma, los poderes de los cónsules hacen pensar en una realeza, los del Senado en una aristocracia y los del pueblo (tribunos de la plebe, comicios, etc.) en una demo-

[2] VOISIN, Jean L. (dir.), *Dictionnaire des Personnages Historiques*, Paris, 1995.

cracia, fenómeno político que se va a reiterar en el caso de democracias modernas como la inglesa, con el rey como factor monárquico, la Cámara de los Comunes como factor democrático y la de los Lores como el quántum aristocrático de la sociedad política británica, en los siglos XIX y XX.

Polibio es —en la opinión de Touchard [3]— el intérprete de la clase senatorial satisfecha del considerable poder que posee y que desea justificar. Explicando su teoría de los ciclos, Polibio expone la siguiente evolución en las formas de gobierno: la monarquía, estado inicial que se define por la adhesión natural al más fuerte y al más enérgico, se transforma en realeza, que es una monarquía moderada conducida por un rey justo y se basa en la libre adhesión [4]. Luego la realeza degenera en tiranía cuando el rey cede a sus pasiones y piensa en su propio bien y no en el bien común. Este tirano es destituido por el alzamiento de los mejores, a quienes el pueblo recompensa. Entonces estamos en presencia de una aristocracia, que por la intemperancia y corrupción de las siguientes generaciones en el poder se convierte en oligarquía, la que a su vez es derrocada por una rebelión popular que da lugar a la democracia, en la que prevalece la libertad y la igualdad.

Ahora bien, la ambición de algunos de los que han arribado al poder corrompe al gobierno. De las crisis y guerras que se producen entonces, surge de nuevo la forma de gobierno original o sea la monarquía y a partir de ésta se repite el ciclo a lo largo de la historia.

Esta historia circular, que revela cómo se sucedían los gobiernos de las ciudades-Estado griegas en los siglos II y I a.C., servirá de modelo histórico para explicar los sucesos en el poder, en medio de crisis, guerras y revoluciones en la era cristiana.

DE MAQUIAVELO A ROUSSEAU

Como leímos en el Capítulo II, Maquiavelo en el primer párrafo de *El Príncipe* clasifica a los Estados en repúblicas y principados y a éstos en hereditarios, nuevos y mixtos. Esta clasificación aparece también en el capítulo II del libro I de los *Discursos sobre la Primera Década de Tito Livio*. En esta ingeniosa tesis se refiere a la teoría de los ciclos políticos. Afirma allí que la forma mixta es la mejor, la más firme y estable, porque en una Constitución en donde coexisten la monarquía, la aristocracia y la democracia, los poderes emergentes de cada una de ellas vigilan y contestan los abusos de las otras.

Jean Bodin (1529-1596) que fue casi un contemporáneo de Maquiavelo, y se convertiría en un clásico de la Ciencia Política por su poder de síntesis, es otro de los grandes intérpretes del fenómeno político que entrañan las formas de gobierno, como ya vimos que lo fue para la definición de la soberanía que

[3] TOUCHARD, Jean., *op. cit.*, pág. 44.

[4] *Idem*, pág. 68.

tratamos en el capítulo anterior. Después de intentar con escaso éxito una carrera política, se conformó con ganarse la vida como abogado en Laon, practicar en las sombras el protestantismo y pensar en una sociedad mejor, que como le había ocurrido antes a Platón, Aristóteles y Polibio, estaba situada en el futuro que se construiría con la ayuda de sus consejos y visiones. Pero el ser un idealista no le impedía analizar y comprender la evolución política de su país o atender los tortuosos caminos hacia el poder. Para escaparse de vez en cuando de la realidad estaba impregnado de ideas mágicas y se preocupaba por la demonología y la brujería, que con empeño y no mucha imaginación perseguía la Santa Inquisición de su época.

En *Six Livres de la République,* publicado en 1576, aprovechando un descuido del Santo Tribunal, asimila terminológicamente gobierno con república y define a ésta como "el justo gobierno de varias familias y de lo que les es común, con potestad soberana". Esta república o gobierno, se constituye cuando existe una comunidad entre las familias.

Adelantándose a Hobbes y Locke parece no reconocer el origen divino del poder y del Estado ni intenta hacer una justificación filosófica de la soberanía: la plantea más bien como un imperativo categórico de la existencia y la unidad del Estado, independientemente de que éste se constituya por la violencia de los más fuertes o por el consentimiento de unos que se someten a otros por su plena y entera voluntad. Entrando en el tema central de las formas de gobierno, dice que la república puede ser según el detentador de la soberanía una monarquía o una aristocracia o una democracia. Básicamente reaccionario este francés renacentista dirá que la democracia es un régimen en el que se ven las desigualdades naturales, la inestabilidad y la demagogia. Más adelante analiza cómo funcionaba la República de Venecia, que era aristocrática y se define a favor de la monarquía, asegurando que ésta tiene tres formas de gobierno: el rey puede gobernar popularmente (con igual acceso de todos los súbditos a los cargos públicos) o aristocráticamente (con los cargos reservados a los ricos y los nobles) o armónicamente (combinando gradualmente en el poder a nobles, plebeyos, ricos y pobres).

También distingue entre la monarquía tiránica o sea el despotismo integral que no respeta las leyes naturales; la monarquía señorial, en la que el rey es el señor propietario de bienes y personas, lo que crea un Estado de fuerza, no de Derecho; y la monarquía real o legítima, la única que constituye una república, que es aquella en la que los súbditos obedecen las leyes del príncipe y el príncipe las leyes naturales.

Para Montesquieu, cada forma de gobierno tiene su propia naturaleza y su propio principio, que da vida y duración al mismo. Las formas de gobierno son tres: la monarquía, cuyo principio es el honor y que según su naturaleza es el gobierno de uno solo mediante leyes fijas y establecidas y la acción de cuerpos o poderes intermedios (nobleza, clero, ciudades, parlamentos) que obligan a cumplirlas. El despotismo, sería la segunda forma de gobierno y su principio es

el temor y según su naturaleza es el gobierno de uno solo sin leyes ni reglas, a su voluntad y según su capricho; la tercera forma es la República, que es el gobierno de todo el pueblo (república democrática) o de parte de él (república aristocrática).

Estas dos últimas tienen en común la ausencia de rey, pero se diferencian por su naturaleza y principio. En la república democrática gobierna la Asamblea de ciudadanos, y su principio es la virtud (o sea cuando el interés general se antepone al particular). En la república aristocrática, en cambio, el gobierno pertenece a una minoría que tratará de imponer sus propias leyes, y su principio es la moderación.

Juan Jacobo Rousseau en *El Contrato Social* trata el tema en los diez primeros capítulos del libro III. Sólo considera la forma de gobierno que estima legitima por basarse en la soberanía popular. Sin embargo enumera —una vez más dentro del esquema griego— a las tres formas clásicas: monarquía, aristocracia y democracia.

En su pensamiento, la diferencia entre ellas se encuentra en el gobierno o sea el órgano que ejerce el Poder Ejecutivo, ya que el ejercicio del Poder Legislativo, en cualquiera de las tres formas le corresponde al pueblo. La diferencia entre las tres formas, que se identifican entre sí por provenir de la soberanía del pueblo, se basa solamente en el número de ciudadanos encargados de ejecutar —no dictar— las leyes, es decir de ejercer el gobierno que como tal lo identifica con el Poder Ejecutivo. Es interesante la forma en que visualiza a la aristocracia que la subdivide en natural, electiva y hereditaria. La electiva es similar a la actual democracia representativa.

Tal vez por ser contemporáneos, tanto Montesquieu como Rousseau creen que el clima influye en las formas de gobierno y en tal sentido este último observa que "cuanto más se medita sobre esto, más se convence uno de que la libertad no es fruto de todos los climas y por ello no está al alcance de todos los pueblos". Esta óptica pesimista, sorprendente en hombres que proponían una apertura al pueblo es, sin embargo, típicamente eurocentrista y se repetirá casi como un dogma en el siglo XX para explicar por qué las dictaduras florecían con rapidez y en gran número en los países de clima cálido y eran raras en los templados o fríos. Sin embargo, la realidad histórica nos enseña que hemos tenido tantas dictaduras en climas cálidos como en fríos, tal como ejemplifican el modelo stalinista que se impuso en la URSS y otros diez países de climas fríos en Europa Oriental y el modelo hitlerista, que se aclimató entre la nieve y las lluvias de Alemania, Austria y Checoslovaquia.

Obviamente, esta peculiar teoría de un mejor aclimatamiento de las dictaduras en los territorios cálidos se verifica en forma abrumadora en la mayoría de las repúblicas latinoamericanas y en el casi centenar de naciones que comenzaron su vida independiente con el proceso de descolonización que se desarrolló en Asia y África, a partir de 1945.

La teoría de Ernesto Palacio

En su impecable *Teoría del Estado* [5], el escritor y politólogo Ernesto Palacio arriesga una muy concisa e interesante clasificación de las formas de gobierno, propuesta que hace advirtiéndonos sobre su valor aproximativo, ya que en su criterio no existen en política ni formas puras ni definitivas.

Su original propuesta se basa en la idea de que la mayoría de los gobiernos son plutocráticos, y dentro de esta categoría se dan las subclases de gobiernos de tipo monárquico (que a su vez puede ser militar o aristocrático burocrático) o de tipo liberal, que también a su vez puede ser aristocrático o republicano burocrático.

Por otra parte, merece estudios complementarios la exclusión que hace de la democracia, en virtud de que no toma en cuenta lo que él denomina "la atribución metafísica del poder" sino la realidad, y la democracia en su aspecto de sufragio. Dice así que no es una forma de gobierno sino un instrumento para alcanzarlo. Y convencido remata su tesis diciendo que: "si se entiende por democracia la intención de gobernar en beneficio del pueblo, cabe advertir que ella caracteriza a todos los sistemas legítimos y el olvido de ese fin necesario es la causa primera de la ilegitimidad". Luego, con singular acierto, explica que "La estructura de la sociedad es una, que se mantiene inalterable en relación a sus elementos a través de todos los cambios. Cualquiera que sea el sistema de gobierno en cualquier época de la historia y en cualquier nación grande o mínima, la sociedad política se compone de un ingrediente de poder personal, un ingrediente aristocrático, otro de minoría dirigente y en fin, un ingrediente democrático o popular. Por ello, concluye, todo gobierno es un gobierno mixto, aunque no lo sea en su constitución escrita, lo será en su Constitución real y en su funcionamiento constará de los tres factores mencionados.

Los cambios cíclicos en la Argentina

Siempre es conveniente aplicar la teoría a la realidad, tratando de encontrar en la historia los ejemplos puntuales de la teoría desarrollada por los maestros de la Ciencia Política. Y en tal sentido podemos aplicar la teoría de los ciclos políticos de Polibio al caso argentino, siendo el resultado original e ilustrativo. En tal sentido encontraremos en el desarrollo de la historia de nuestros gobiernos desde 1776 hasta el presente, la confirmación o no de esa teorética.

Así observamos que durante el período colonial que va de 1776 hasta mayo de 1810, la forma de gobierno es monárquica, ya que el virrey era el delegado directo del rey de España. De esta monarquía se pasa a un gobierno *de facto* colegiado con predominio de elementos aristocráticos, que inicia un pro-

[5] PALACIO, Ernesto, *Teoría del Estado*, Eudeba, Buenos Aires, 1973, pág. 109.

ceso revolucionario y se continúa con los gobiernos *de iure* de tipo triunviral y directorial, que no obstante su legitimidad de origen operan en el contexto de un Estado *de facto*, razón por la cual se convierten en los hechos, en gobiernos que las circunstancias obligan a actuar durante largos períodos en forma dictatorial.

A este período de guerra de la independencia, que exigía la acción enérgica de gobiernos de minorías, elegidos por minorías, sucede un período de anarquía que clausura el Pacto Federal de 1831, año a partir del cual se irá consolidando en el poder un caudillo popular que gobierna con mano dura. A la caída del gobierno de Juan Manuel de Rosas, se sucede otro gobierno dictatorial conducido por otro caudillo federal, Justo José de Urquiza. A partir de 1854, la república federal recién constituida se divide y tanto en Paraná, capital de la Confederación como en Buenos Aires, llega al poder una clase dirigente que comienza integrada por elementos aristocráticos pero que, poco a poco, será dominada por las oligarquías nativas cada vez más consolidadas en el mando.

Al comenzar el período de la organización nacional definitiva y desde Buenos Aires se acomoda en el poder una clase dirigente, liberal en lo económico y conservadora en lo político, que será mantenida por los factores de poder de la época (Ejército, Iglesia, Bolsa de Comercio, Sociedad Rural, terratenientes y los dueños de la banca *Baring Brothers,* de Londres). Este poder basado en el voto cantado y la contabilidad fraudulenta de los sufragios, se mantendrá casi sin cambios durante algo más de veinte años. Será la república de los notables, el país de la organización nacional, en la cual, descollaban gobernantes ilustrados como Bartolomé Mitre, que era simultáneamente historiador, periodista, militar, político y traductor del Dante; o Sarmiento, periodista, militar, educador; o Avellaneda, que fue un arquetipo de su época, como honesto y talentoso administrador de la hacienda pública. Se trata de una minoría que trabaja en abstracto para el bienestar general y en concreto para que se asegure cada vez más que el que manda, manda y el que obedece, obedece en el contexto de un Estado de Derecho aristocrático.

A esta república de los notables, sucede una república oligárquica a partir de 1880, que tan admirablemente ha descripto Julián Martel en *La Bolsa*. Manteniendo el esquema aristocrático, diseñado en los colegios electorales, que exigen concordar para elegir presidente y vice; la república oligárquica se mantiene hasta 1912.

Episodios paradigmáticos de este régimen, que los radicales calificaban de "falaz y descreído", pero que no puede negarse que fue el mejor administrador en la historia de nuestro país, son el acuerdo electoral entre Mitre y Roca, contubernio paradigmático de la época, que llevó a la presidencia a Luis Sáenz Peña en 1892 y la asamblea de notables realizada en abril de 1904, que consagró la precandidatura de otros dos prohombres de la *belle époque,* Manuel Quintana y José Figueroa Alcorta.

En 1912, la Ley Sáenz Peña permite que con el voto secreto, universal y obligatorio lleguen por primera vez al Congreso socialistas, radicales y demócrata progresistas. Asimismo, esta eliminación del fraude patriótico permitirá que en 1916 acceda al poder un líder carismático, que desarrollará su gestión de gobierno en una república democrática, con mandatarios legítima y mayoritariamente instalados en la estructura del poder. Pero esta república democrática va gradualmente convirtiéndose en una república demagógica, en cuya estructura de poder el líder carismático (Yrigoyen) gobierna más para halagar a las masas que para el conjunto de la población. En fin, la república demagógica de Yrigoyen, después del intervalo presidencial de Alvear, se reinstala con sus vicios y virtudes, que provocarán la reacción militar de septiembre de 1930, evento que inicia el ciclo de golpes de Estado y gobiernos *de facto*, a la vez que prepara un nuevo acceso al poder de las minorías conservadoras que en 1932 reinstalan el fraude patriótico en el contexto de una memorable gestión, tanto por los negociados como por los logros económicos en medio de la crisis mundial de los mercados.

Será la república oligárquica del presidente Justo, epítome de la "década infame", que describiera el periodista nacionalista José Luis Torres en 1940. Como consecuencia de los abusos en materia de fraudes electorales y de los otros, desembocamos en junio de 1943 en una segunda república militar conducida por el GOU (Grupo Obra de Organización) que en definitiva capitalizará en poder y votos su notorio caudillo, el coronel Juan Domingo Perón.

Éste se definirá en el poder como un caudillo popular, comparable a Yrigoyen, lo que determinará que su primera presidencia se caracterice por transformaciones sociales y económicas, no exentas de demagogia. La de 1946 a 1952, será una república demagógica, con la impronta del Partido Peronista, dominante a escala nacional, provincial y municipal. Si bien desaparece el fraude electoral, simultáneamente y sin necesidad alguna también desaparece la libertad de prensa, tal como ilustra la clausura del diario *La Prensa* y otras cuatrocientas publicaciones, entre 1950 y 1951.

De la república peronista, que tuvo como líder informal y corazón del régimen a Eva Perón —a quien el país le adeuda la instauración del voto femenino y la reivindicación de los humildes— pasamos a una dictadura militar que privará a los peronistas de los derechos que éstos le retaceaban a socialistas, radicales y democráticos en general. Esta república militar operó como una verdadera contrarrevolución, derogando por proclama la reforma constitucional de 1949 y restaurando mediante decretos-leyes la estructura de la economía de mercado liberal y las prácticas políticas anteriores al período peronista.

Con el acceso al poder del presidente Frondizi se restablece el Estado de Derecho, que éste administra en medio de notorias dificultades y acotado por frecuentes planteos militares. Se trata de una república democrática acotada, en la que se hace transparente la operatoria *de facto*res de poder tales como los acreedores externos, el FMI, las cámaras empresarias, la Iglesia y sobre todo el

factor militar, que presiona sin solución de continuidad al cada vez más debilitado presidente, tal como veremos en el próximo capítulo.

De la democracia acotada de Frondizi, pasamos al gobierno netamente oligárquico que encabeza el presidente *de facto* José María Guido, quien durante un año y medio ejerce un poder limitado por los mandos militares y restringido por las presiones de los factores de poder, que preanuncian una mera salida electoral hacia otro gobierno acotado, con el agravante de que también es minoritario. Éste será el que administre la república democrática restringida que preside el Dr. Arturo Illia, de la Unión Cívica Radical del Pueblo. Este turno de los civiles en el poder, en el que se viene alternando con los militares desde 1930, debe administrar la crisis bajo presión militar y con proscripciones políticas que siguen afectando a los dirigentes del peronismo.

De esta democracia restringida pasamos en 1966, golpe mediante, a una nueva experiencia de la clase militar en el poder, con la reiterada participación de elementos oligárquicos de la Sociedad Rural, la banca e incluso de la cultura. Cuando la dictadura militar que encabezó hasta 1970 el teniente general Onganía se va consumiendo liderada por el experto en golpes militares Alejandro Agustín Lanusse, desembocamos en una nueva y efímera etapa de gobierno democrático, con notorios matices demagógicos en la brevísima etapa a cargo del odontólogo Héctor José Cámpora.

De esta democracia acotada que presidieron Cámpora, Perón y Martínez de Perón pasamos, como era históricamente previsible, a una sexta dictadura militar en menos de medio siglo, que remata su "Proceso de Reorganización Nacional" con una dictadura netamente oligárquica y tan vulnerable a las presiones del factor de poder externo como implacable en la represión de la guerrilla.

Al término de esta pesadilla experimental, el último presidente del Proceso devolvió el gobierno a los civiles, con las mismas leyes electorales y normativa constitucional con que lo había recibido y once mil ciudadanos y ciudadanas de ambos bandos enterrados bajo tierra, en el mar, y —los más jóvenes— en las esponjosas praderas de las islas Malvinas.

Es así que en 1983 y hasta el presente se restableció una república democrática no tan acotada por los factores de poder interno como por los factores externos, inevitable consecuencia de la globalización de la economía y la posición de la Argentina en el contexto mundial, como país de alta deuda externa y escasa identidad nacional.

Sintetizando esta cíclica mutación de los gobiernos en la Argentina, se han producido los siguientes cambios en las formas de gobierno:

Monarquía (Virreinato)	(de 1776 a 1810)
Democracia cabildante	(de mayo a noviembre de 1810)
Dictaduras revolucionarias	(noviembre de 1810 a noviembre
Junta	de 1811)

Triunvirato	(1811 a 1814)
Directorio	(1814 a 1820)
Anarquía	(1820 a 1831)
República unitaria	(1826 a 1827)
República confederal	(1831 a 1853)
República presidencialista Aristocrática	(1854 a 1880)
República presidencialista Oligárquica	(1880 a 1912)
República presidencialista Democrática (con matices demagógicos en los turnos del presidente Yrigoyen)	(1912 a 1930)
República militar	(1930 a 1932)
República presidencialista Oligárquica	(1932 a 1943)
República militar	(1943 a 1946)
República demagógica (con partido dominante)	(1946 a 1955)
República militar	(1955 a 1958)
República presidencialista Democrática acotada	(1958 a 1962)
República militar (con presidente civil)	(1962 a 1963)
República presidencialista Democrática acotada	(1963 a 1966)
República militar	(1966 a 1973)
República presidencialista Democrática	(1973 a 1976)
República militar	(1976 a 1983)
República presidencialista Democrática	(de 1983 al presente)

Al analizar el cuadro precedente surge con nitidez que en nuestro país los ciclos políticos se han dado de manera muy peculiar y diferente a la que observaban Polibio y Bodin en sus tiempos. En nuestro caso más que una sucesión de formas de gobierno, se ha dado una alternancia en el poder de civiles y militares entre 1930 y 1983. En esta alternancia de gobiernos *de facto* y *de iure,* que hemos analizado en otros trabajos, se revela nítidamente la inestabilidad institucional derivada del desajuste existente entre la normativa constitucional y la realidad histórica, característica saliente en el precitado período.

En el siglo pasado no hubo en sí alternancia como en los otros modelos históricos, sino una sucesión de gobiernos aristocráticos, oligárquicos y democráticos, que la historia ilustra con casos paradigmáticos tales como el gobierno oligárquico que administró la generación del 80, que fue reemplazado —ya en este siglo— por el modelo democrático de la Ley Sáenz Peña y que a su vez debió ceder paso a una clase dirigente —predominantemente oligárquica— que retomó el poder de la mano de los jefes militares en septiembre de 1930.

LAS FORMAS DE GOBIERNO EN LA ACTUALIDAD

Si ampliamos nuestro universo político y abarcamos en él a los cinco continentes, comprobaremos que subsisten en el umbral del siglo XXI todas las formas de gobierno que hace 2.400 años clasificaban, en los silenciosos ámbitos de la academia, los padres del pensamiento político occidental y en cierta medida —y por ello en ciertos casos— también se dan formas mixtas como las que analizaban Bodin y Montesquieu así como tipos de gobierno *de iure* y *de facto*, que recién aparecen, con sus características *sui generis*, en las dos últimas posguerras mundiales.

Es así que tal como ilustra la reseña en la actualidad podemos computar cuatro tipos o subespecies de gobiernos monárquicos, nueve de tipo republicano, una de carácter colegiado, una semicorporativa, una del tipo comunista que alcanzó su apogeo entre 1945 y 1968, año a partir del cual empezó a agonizar hasta casi desaparecer después de la caída del muro de Berlin y una variopinta cantidad de gobiernos *de facto* que, como hemos demostrado en el Capítulo II, se desarrollan y operan en el marco de un Estado también *de facto*.

LAS MONARQUÍAS

Entre las formas de gobierno monárquico y como un anacronismo inevitable subsisten nueve monarquías absolutas. Entre ellas está la más típica, el Reino de Arabia Saudita, en donde no existe otro poder político que el ejercido por el rey Fahed, a quien asesora un consejo real y ministros que pertenecen en su casi totalidad a la familia real, evento que era común en el medioevo europeo. También subsisten sultanatos como el de Brunei, en donde reina —sin otros soles que lo oscurezcan— el hombre más rico del mundo, todopoderoso soberano sólo comparable, en la exclusividad con que ejerce su poder, a otros sultanes como los de Bahrein o Quatar, todos enriquecidos por las regalías que les pagan los grandes *trust* del petróleo.

La Santa Sede y Mónaco son dos modelos monárquicos incomparables con los anteriores o cualquier otra forma de gobierno. El Papa, que ejerce con grandeza y notoria dignidad la jefatura de nuestra Iglesia Católica, es sin embargo un monarca absoluto que puede o no aceptar los consejos que le dé el Colegio de Cardenales y que como cualquier soberano tiene su secretario de Es-

tado y un antiquísimo ceremonial. Mónaco, en cambio, se asemeja a un principado de cuento de hadas, cuyo monarca absoluto cumple su divertida labor en un ámbito regio, acompañado de miles y miles de turistas, soldados que parecen de plomo y toda clase de halagos de juguetería.

Por supuesto que las catorce monarquías constitucionales y quince dominios monárquicos correspondientes a otros tantos países del *Commonwealth* británico, que tienen como soberana nominal a la reina de Inglaterra, son administrados por gobiernos de gabinete parlamentario en donde está garantizado el sistema bi o pluripartidario, la oposición en las cámaras y todas las libertades conseguidas por los nobles y comunes en los quinientos años que lucharon contra el poder del rey, entre 1215 y 1721.

El caso paradigmático de este tipo de gobierno es obviamente el de Gran Bretaña, que ha exportado con singular éxito su modelo Westminster a los otros países de habla inglesa, sus ex colonias, y a varios países de Europa continental, tales como España, los países escandinavos, Bélgica y Holanda.

Existen también seis monarquías semiparlamentarias como es el caso de Jordania y Malasia, en las cuales el poder real es compartido, dentro de un esquema de adecuada división de poderes y funciones entre el rey y el Parlamento.

Las repúblicas

El modelo Filadelfia, acuñado por los convencionales constituyentes norteamericanos en 1787, ha sido adoptado como ya indicamos por diecinueve repúblicas latinoamericanas, en las cuales subsiste el paradigma presidencialista federal, con división de poderes entre el Congreso, el Ejecutivo y el Poder Judicial no ha funcionado con la regularidad y eficacia con que sí lo ha hecho en el país de origen.

Después de la sucesión de ciclos de gobiernos *de iure* y gobiernos de facto que entre 1950 y 1985 eran mayoría en la región, el modelo está ahora funcionando en los países que lo copiaron dentro del contexto de la globalización económica, política y cultural que se ha impuesto para universalizar la economía de mercado en los últimos diez años. Estos gobiernos que hacen los ajustes que le requieren los factores de poder externos, gozan en la actualidad de una significativa libertad de expresión, sistemas bi o pluripartidistas, elecciones libres y oposición parlamentaria. En ellos hay libertad para enriquecerse y también para morirse de hambre.

El modelo también ha sido adoptado con formas de Estado unitarias o federales por países descolonizados a partir de 1960 en Asia y África, tan distantes y diferentes en lo cultural e histórico como Camerún, Corea del Sur, Sri Lanka, las islas Seychelles, Tanzania, Namibia, etcétera.

Existe también el sistema de repúblicas semiparlamentarias, en las que el jefe del Ejecutivo o presidente y el Parlamento reparten poderes y funciones, tal como es el caso de Finlandia, Lituania, Pakistán, Líbano, Ruanda, Túnez y Zaire.

Un subtipo dentro de este tipo, pero que resulta ser en sí paradigmático es el de Francia, en donde en realidad quien gobierna es el partido o coalición de partidos que cuenta con la mayoría de bancas en la Asamblea Nacional. Ahora bien, dentro de este modelo, pueden darse dos variantes: si el presidente pertenece a la coalición mayoritaria, tiene todo el poder para gerenciar la política interna y externa, siendo "el gobierno" o gabinete, un equipo de colaboradores. Pero si, como ocurrió con Mitterrand en 1986 y Chirac en 1997, estando en funciones el presidente, la coalición en el poder pierde las elecciones legislativas y pasa a tener la mayoría de las bancas la coalición que hasta ese momento era oposición, el presidente en funciones tendrá que "cohabitar" con un gabinete íntegramente formado por los líderes de la oposición que ganaron las elecciones. Entonces, tal como ocurre en el momento de escribir este libro, el presidente neo-gaullista Jacques Chirac tendrá que cohabitar con el primer ministro socialista Lionel Jospin, reteniendo sólo una coparticipación en materia de política exterior y defensa, mientras el resto del poder queda en manos de Jospin, situación *sui generis,* que volveremos a analizar en los Capítulos IX y X.

En este complejo mundo político de finales del siglo XX subsisten cinco repúblicas comunistas, histórico rezago de la caída del muro de Berlín. Como islas anacrónicas en un mundo globalizado, China, Cuba, Vietnam del Norte, Laos y Corea del Norte, continúan manteniendo el modelo de gobierno leninista conducido por un partido único comunista, sin oposición parlamentaria y con libertades restringidas. La única variante al modelo vigente antes de la caída del muro, es tan importante que prácticamente desdibuja al comunismo en el caso de China, en donde se está dando una progresiva e inevitable apertura a la economía de mercado capitalista, lo que supone una alta inversión de capitales extranjeros en empresas multinacionales mixtas, que tienen como socios al Estado o directamente implica la inversión privada por parte de *holdings* internacionales.

Por otra parte, existen aún nueve repúblicas islámicas, con gobiernos de partido único o movimiento nacional único o dominante, sin oposición parlamentaria y con libertades restringidas. Estos regímenes continúan unidos por su odio hacia Israel y los judíos en general, así como por su férrea unión con las iglesias islámicas y un destino común que sus líderes imaginan que se concretará en algún punto del futuro mediante una unión de Estados, como se dio por ejemplo entre Egipto y Siria en 1959-1960.

Otras siete repúblicas islámicas se mantienen en un contexto semi-democrático, con gobiernos que tienen oposición parlamentaria, y sostienen que debe reconocerse la existencia de un Estado palestino.

Otro modelo es la versión republicana del modelo Westminster adoptado por treinta y seis repúblicas parlamentarias, con gobierno de gabinete, oposición parlamentaria bi o pluripartidismo y amplias libertades. Este espectro adopta la forma de Estado federal o unitaria, según el tamaño de sus territorios y funciona con singular éxito ocupando la jefatura de Estado una figura deco-

rativa, obviamente un político prestigioso quien cumple el mismo rol que los reyes en el modelo Westminster puro (Italia, Alemania, India, Congo, Turquía, Grecia, etc.). Como caso paradigmático, recuerdo que en una visita que hice a Atenas, presencié el ceremonial que acompaña al presidente en un desfile. En este tipo de eventos y en general en toda ocasión, ocupa exactamente el mismo lugar que ocupaba el último rey, en una especie de trono y con toda la parafernalia que acompañaba a los reyes de la dinastía derrocada.

En un mundo tan complejo como este en que vivimos, girando en torno al sol en el umbral del siglo XXI, todavía existen ocho repúblicas semitribales en África, en países tales como Botswana, Guinea Bisseau, Zimbawe (ex Rodhesia), en donde a pesar de empeñosos esfuerzos no ha sido posible aclimatar ni el modelo Westminster ni el modelo Filadelfia a las necesidades del espectro político local. Y así en estos regímenes africanos atípicos los jefes tribales comparten el poder con la clase política, militar o profesional promovida por los partidos políticos. De manera práctica, ocupan de un tercio a la mitad de las bancas en los parlamentos de esos países.

En fin, doce de las ex repúblicas de la URSS, están adoptando primordialmente el modelo Filadelfia de gobierno presidencialista, aunque en su estructura de poder es notoria la presencia de *aparatchiks* del ex partido comunista. Catorce gobiernos *de facto* y nueve gobiernos con regímenes también *de facto* o formalmente constituidos pero con organización política indefinida son hasta el momento una incógnita respecto de qué modelo adoptarán o si promoverán un tipo original.

Sin embargo, no se sabe si estos gobiernos en transición aceptarán el desafío de conformar formas de gobierno que garanticen los derechos humanos, la oposición parlamentaria y la libertad de mercado.

Para completar esta exhaustiva clasificación, debemos anotar dos gobiernos colegiados, en Andorra y Suiza, con responsabilidad colectiva de sus integrantes y todas las garantías características de los Estados de derecho clásicos.

El último tipo de gobierno *sui generis* lo constituye la República de Irlanda, que mantiene la única Cámara Legislativa corporativa que subsiste en el mundo a los finales de los 90: el Senado, que está constituido por sesenta miembros, de los cuales once son nombrados por el primer ministro, seis elegidos por las universidades y cuarenta y tres funcionalmente por las asociaciones intermedias. La otra Cámara, está integrada por ciento sesenta y seis representantes elegidos por voto directo y como candidatos de los partidos políticos reconocidos.

CAPÍTULO VII

LOS FACTORES DE PODER Y LOS GRUPOS DE PRESIÓN

Si creyéramos que el poder político en la Argentina y en cualquier otro país de la civilización occidental lo ejercen exclusivamente los mandatarios y jueces establecidos en la Constitución como titulares de los poderes políticos, no sólo seríamos ingenuos, sino también ignorantes de la historia nacional y mundial de los últimos doscientos años.

Es innegable que de acuerdo al articulado de nuestra Constitución Nacional el monopolio del poder político está en manos de un presidente, trescientos veintinueve legisladores y ochocientos setenta y seis jueces, que son los titulares de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, respectivamente. Ésta es la letra de la ley suprema pero no la realidad histórica, que es en definitiva lo que cuenta. O sea que la estructura del poder en la Argentina y la estructura del poder en cualquier parte del mundo no puede limitarse a contabilizar como únicos —ni tampoco principales— protagonistas del mismo a sus detentadores formales.

Dentro o enfrente a ellos están los otros poderes o contrapoderes al decir de Bertrand de Jouvenal, que son los que influyen en el mando, ya sea presionando desde adentro o desde afuera de la esfera de gobierno.

Detrás del poder y en forma más o menos visible en nuestro tiempo electrónico, están los grupos de interés que en este ensayo definiremos como factores de poder. Si presionan desde afuera, frente a los poderes descriptos por la Constitución, mediante diversas formas de presión tales como denuncias periodísticas o vociferando, amenazando, manifestándose en las calles o en los medios de prensa en defensa de sus intereses sectoriales sindicales, estudiantiles o previsionales, a estos otros sectores de interés los denominaremos *grupos de presión* y sus operatorias las describiremos como inevitablemente públicas, obviamente transparentes, ruidosas y por cierto poco escuchadas, aunque potencialmente sean focos de tensión o núcleos centrales de resistencia y queja. Son cada vez más numerosos y paradójicamente más débiles en el contexto del poder real de la sociedad capitalista de Occidente.

Este esquema se reproduce en la estructura del poder de cualquier país de América latina y en él los poderosos banqueros, embajadores y ejecutivos de *holdings* presionan en los despachos de los ministros o en los antedespachos de los

legisladores. Son los dueños del poder real, que controlan a los ministros de Economía quienes por regla general, reciben las directivas y se ajustan a las pautas que les baja el directorio del Fondo en Washington, notorio síndico de los acreedores externos.

Observando así el escenario político, se hace evidente que cualquier esquema de poder debe incluir junto a los poderes de Derecho, en el centro, detrás, arriba o debajo de ellos, a los factores de poder que operan en beneficio de sus intereses económicos o políticos sectoriales y a los que demandan desde la calle, frente a los edificios del gobierno, en los pisos de los canales de TV, en los diarios, en todos los espacios públicos que uno se pueda imaginar. El principal problema de estos últimos, es que no se sienten representados por la clase política, se consideran *outsiders* del régimen.

LOS GRUPOS DE INTERÉS

Unos y otros también pueden ser caracterizados como grupos de interés o de presión en sentido genérico, que tal como señala Jean Meynaud "...constituyen una categoría de análisis ideada hace algunos decenios para sistematizar el tipo de prácticas que, en una u otra forma, pertenece a todos los grupos políticos. En realidad —añade— todo factor de poder o grupo de presión comienza siendo un grupo de interés y se convierte en una u otra de estas categorías a partir del momento en que comienza a actuar sobre la estructura de poder formal" [1].

Un caso típico en este sentido ha sido el accionar de las Fuerzas Armadas en la Argentina entre 1930 y 1983. A partir del golpe de Estado del 6 de septiembre de 1930 y en especial a partir de 1955 hasta la Guerra de las Malvinas, las Fuerzas Armadas se convirtieron en un poderoso factor de poder, que por períodos presionó a presidentes constitucionales como Illia o Frondizi y en períodos más o menos prolongados ocuparon directamente el poder político (en 1955-1958, 1962-1963, 1966-1973 y 1976-1983).

Desde entonces y hasta el presente retomaron su rol profesional, sin protagonismo político y reduciendo cada vez más su participación tanto en el presupuesto como en la vida comunitaria en general. De ser un factor de poder, la clase militar se ha transformado en un mero grupo de interés, que presiona en forma esporádica, deslindando responsabilidades en los negociados de la administración Menem (caso de la licitación de los aeropuertos o de la venta de armas a Ecuador y Croacia).

Es así que ya sea a título personal como lobistas individuales o más frecuentemente integrando un grupo, en todas las épocas han existido influyentes, los que sin ocupar ostensiblemente cargos públicos gravitan sobre las decisiones políticas, pero nos parece esencial distinguir claramente esta modalidad de

[1] MEYNAUD, Jean, *Les Groupes de Pression*, Presses Universitaires de France, 1960, págs. 5/6.

la que caracteriza a quienes presionan en el llano reclamando, demandando la atención de los gobernantes para que solucionen los problemas de su sector, que es el *modus operandi* de los grupos de presión a secas, caso de los estudiantes, jubilados o gremialistas.

Y es así que mientras el factor de poder presiona en la semi-intimidad del despacho ministerial o senatorial, en muchos casos con éxito y obtiene el beneficio sectorial que lo ha motivado en su *lobby* y por eso es un factor de poder, los que demandan la atención pública desde el llano, no siempre, pero si muchas veces se van a quedar con las manos vacías y la garganta reseca, a menos que recurran a la huelga, la obstrucción de la vía pública con una sentada o la insistente denuncia periodística. En ese caso tal vez la presión de estos grupos de interés —sin poder— logre su objetivo.

Los que presionan lo hacen de las más diversas maneras, mediante encuentros casuales, conversaciones improvisadas, exposiciones puntuales de hechos y argumentos, publicaciones, solicitadas, cartas a los diarios, avisos, cenas, recepciones y fundamentalmente merodeando en los pasillos o presionando en los despachos.

Con rigor histórico, podemos decir que el nacimiento del *lobby* se remonta a los comienzos del gobierno parlamentario en Inglaterra hace casi tres siglos, cuando los personeros de los comerciantes, exportadores, terratenientes etcétera, esperaban en la antesala de la Cámara de los Comunes (*lobby* o *hall*) que los *Parliaments members* se aproximaran al recinto para abordarlos antes de entrar o los esperaban que salieran para plantearles sus requerimientos, la necesidad de votar o no una ley. La misma escena se presenciaba en el *lobby* del *City Hall* de New York en los primeros años de la república norteamericana, obviamente luego en el *Capitol Hill* de Washington, y en los "pasillos" del edificio actual de nuestro Congreso, a partir del día en que lo inauguró el presidente Figueroa Alcorta en 1906.

Los grupos de interés en la historia argentina

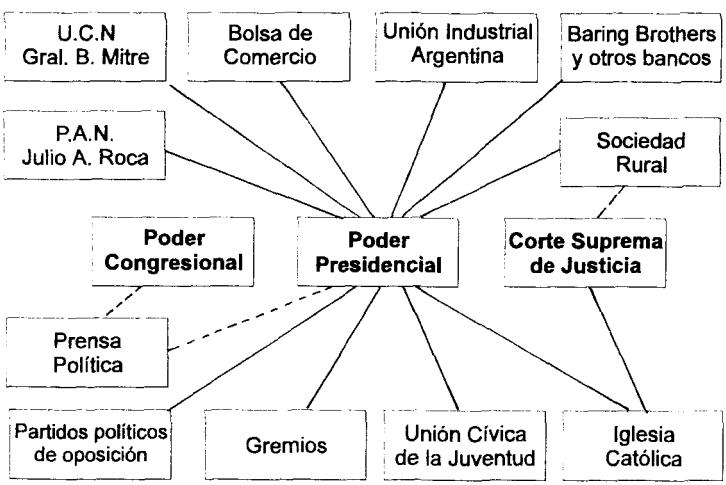
En la Argentina siempre operaron factores de poder y grupos de presión. En el período de la organización nacional, la república era conducida por una clase política liberal de carácter oligárquico, lo que en términos de cronología histórica se corresponde con el largo medio siglo que va de 1862 a 1916. En esos años los detentadores del poder formal: el presidente, los ministros, senadores, diputados y jueces pertenecían a la clase alta, reclutada en su mayor parte en las Facultades de Derecho de las Universidades de Buenos Aires, Córdoba y Tucumán, en los cuarteles y en las empresas, especialmente agrícolo-ganaderas de la pampa húmeda.

Eran de la misma extracción social, tenían tendencias y criterios similares, constituyendo como señalamos en el Capítulo VIII una *élite* coherente, que al decir de José Luis de Imaz sumaban "un grupo de individuos, que concerta-

damente conducían a la comunidad y la dirigían en vista a la obtención de determinados fines, al alcance de ciertos logros". Era la época de Mitre, Roca, Pellegrini, Del Valle, Mansilla, los Sáenz Peña, padre e hijo, etcétera.

Como perfectos caballeros se encontraban en el Jockey Club, el Club del Progreso y el Círculo de Armas y allí, entre cartas de *bridge,* juegos de billar, lances de sable y buenos vinos, concertaban el mando, co-mandaban. Pero en esa época y a pesar de la identificación que existía entre los detentadores formales y los detentadores reales del poder, ya operaban grupos de presión, que sintetizamos en el siguiente cuadro, que corresponde a la estructura del poder en 1890, año clave ya que en su transcurso se produjo una crisis financiera que tuvo como epicentro a la Bolsa de Comercio y una sublevación militar, que tuvo su eje abisal en la Plaza del Parque, en donde entre balas de rifle y sablazos se perdieron más de 3.000 vidas de civiles y militares.

Para ubicarnos en el contexto de la sociedad política de aquellos días tenemos que reconstruir imaginariamente esa "gran aldea" que era Buenos Aires, habitada entonces por sólo 400.000 personas, de las cuales el 40% eran inmigrantes que apenas hablaban en castellano lo necesario para entenderse. Debemos recordar que funcionaban 1.500 teléfonos y las únicas diversiones que podían disfrutar los porteños eran el teatro y el hipódromo, ya que el cine, la radio, la televisión, el automóvil, el tranvía eléctrico, los aviones e Internet no se habían inventado. Eso sí, ya existía el chocolate y era ley el "curro".



Como se observa ya hace más de un siglo operaban factores de poder y grupos de presión en la sociedad política argentina, que era notoriamente menos compleja que la actual. Entre los factores de poder ya aparece la influencia de los poseedores de los títulos de la deuda externa argentina en Europa, entre

los cuales se destacaba la casa *Baring Brothers de Londres,* que en 1825 se había convertido en el primer acreedor de la Argentina al prestarle un millón de libras al gobierno de Buenos Aires, de las cuales sólo entregó 750.000 ya que en el momento del pago retuvo el 25% del total en concepto de intereses por adelantado. El resto, tal como afirma Raúl Scalabrini Ortiz en *La Política Británica en el Río de la Plata,* fue entregado en su totalidad a los comerciantes e importadores ingleses, acreedores del gobierno porteño, a cuyo favor se habían embargado las rentas de la Aduana.

Aparece también la Bolsa de Comercio, que era el ojo de la tormenta que terminaría por derribar al gobierno del presidente Juárez Celman, un modelo de caballero: abúlico, pomposo y ciertamente menos culpable de la crisis que los corredores bursátiles que protagonizaban las páginas del libro de Martel.

Otro factor de poder, tal vez invisible para la mayoría de la población, era la Unión Industrial Argentina que presidía Joselín Huergo, representante de los pioneros de la incipiente industria argentina que no podía desarrollarse porque las políticas del gobierno sólo favorecían a la oligarquía ganadera y a los exportadores de granos, productores de las materias primas que les demandaban los industriales de los países centrales en el esquema de división del trabajo imperante en esos tiempos.

La Argentina producía parte de los insumos que esos industriales necesitaban para fabricar las mercaderías que luego exportaban para nuestro consumo. En consecuencia no se protegía a la industria nacional, que como la del alcohol fundada por mi abuelo Emilio Pellet y otros pioneros, debió cerrar su planta en Campana al bajar el gobierno las tasas impositivas a la importación y aumentar las de venta de la producción nacional. Total nos quedamos sin alcohol nacional. Este esquema económico era defendido por el poderoso *lobby* armado por los terratenientes de la Sociedad Rural Argentina.

Los militares no tenían peso político y su sublevación en el Parque fue sofocada a tiro limpio en julio de 1890. Tal intervención en la vida nacional fracasó como las que protagonizaron algunos oficiales del ejército en las "revoluciones" de 1874 y 1880 y las posteriores en 1893 y 1905. Estos intentos no los convirtió en un factor de poder, ya que en realidad en los cinco episodios fueron utilizados por líderes políticos de extracción civil o militar, no alcanzando a armar un *lobby* o un grupo de interés de acción permanente.

La Iglesia Católica, a su vez, era sólo un grupo de presión en esa época, ya que aún no se había recobrado de la ofensiva laicista y masona en los años en que era presidente el general Roca, quien en 1884-1885 llevó adelante la ley de enseñanza laica, la secularización de los registros civiles de matrimonios, nacimientos y defunciones y en fin, virtualmente provocó la ruptura con el Vaticano al expulsar al nuncio apostólico Monseñor Matera.

En ese contexto operaban como factores de poder tanto el general Bartolomé Mitre, editor de *La Nación,* senador y líder de la Unión Cívica Nacional (UCN), el general Julio A. Roca, senador, luego ministro del Interior y jefe del

partido Autonomista Nacional (PAN). Uno y otro llegarían al año siguiente a un acuerdo e impondrían como presidente al ya anciano juez de la Corte Suprema, Luis Sáenz Peña, hábil jugada política que impidió la candidatura presidencial de su hijo Roque, candidato del presidente Carlos Pellegrini y otros notables de la época.

Enfrente de estos notorios factores de poder, presionaban ruidosamente en las tribunas y en las calles los estudiantes nucleados en la Unión Cívica de la Juventud, con sus oradores de barricada Francisco Barroetaveña y Marcelo de Alvear; los diarios y periódicos de combate, algunos humorísticos como *El Mosquito;* los partidos políticos opositores, como la Unión Cívica Radical, que tendría su partida de nacimiento ese año y, en fin, en forma precaria, los primeros gremios organizados por sindicalistas importados, anarquistas y socialistas.

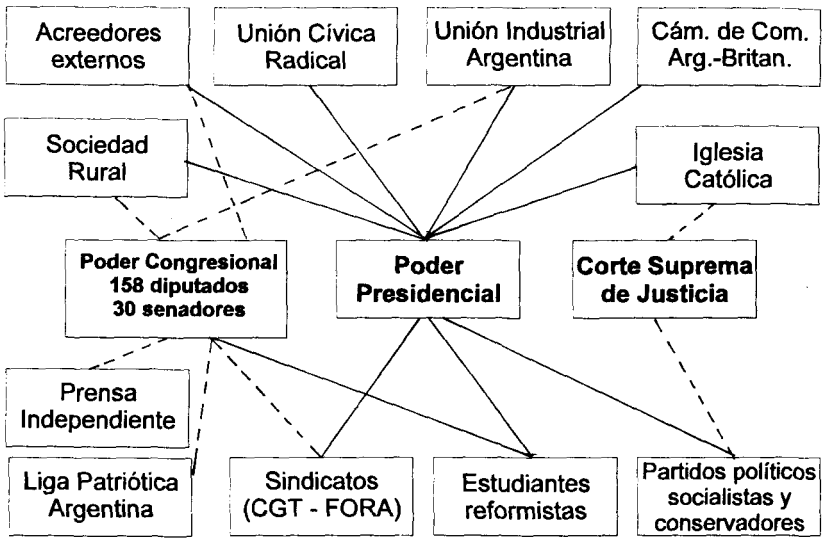
El esquema del poder en la Argentina radical

En 1918, en plena gestión del presidente Hipólito Yrigoyen, el esquema del poder apenas se había modificado en la superficie, pero en la *real politik* se habían producido cambios significativos, ya que desde hacía seis años el electorado se podía expresar sin fraudes, convirtiendo tanto al poder presidencial como al del Congreso en poderes de Derecho fortalecidos por el voto universal, secreto y obligatorio, con el efecto adicional de asegurarle a las minorías un tercio del total de las bancas en la Cámara de Diputados, evento que llevó de la calle al Parlamento la presión que desde hacía casi veinte años venían haciendo socialistas y radicales, en huelgas y mitines, los primeros y comités y revoluciones, los segundos.

Esta inserción en el poder formal de políticos reclutados en la clase media y con ideas de cambio, significó una evolución en las costumbres políticas, dado que no era ya la oligarquía la poseedora exclusiva del poder, sino que en los últimos años había empezado a compartirlo con la clase media que votaba y mandaba en la UCR. No existiría ya, al menos por unos años, una identificación automática entre los detentadores reales y los formales del poder como ocurría en la *belle époque,* en la que señoreaban el teniente general y ganadero Julio A. Roca; el senador, ministro y presidente de la UIA, Antonino Cambaceres o Ezequiel Ramos Mejía, que alternaba mandatos en el Congreso y carteras ministeriales con la presidencia de la Sociedad Rural Argentina.

En 1918, los directivos de la Bolsa de Comercio, de la Unión Industrial Argentina y de la Sociedad Rural no ocupaban bancas en el Congreso ni retenían carteras ministeriales. En las funciones gubernamentales habían sido reemplazados por políticos profesionales, en algunos casos hijos de inmigrantes que pertenecían a la Unión Civica Radical.

Éste era el esquema del poder en 1918:



Como se observa el esquema sigue siendo poco complejo, aun cuando se nota que el factor político detrás del poder formal, ya no son los popes de la *belle époque* que en 1897 habían impuesto la fórmula presidencial Roca-Quirno Costa y en 1904, Asamblea de notables mediante, al binomio Quintana-Figueroa Alcorta.

Ese espacio de poder lo ocupaba una nueva clase política, integrada por los dirigentes "personalistas o yrigoyenistas", que actuaban en forma más ostensible y porque no decirlo, grosera que la élite vacuno-ganadera que le había precedido en el mando. Esta oligarquía seguía siendo un factor de poder, desde la Sociedad Rural Argentina que se celebraba a sí misma todos los años en la Exposición de Palermo; continuaba poseyendo el 65% del PBN y con los frigoríficos exportadores británicos tenía un sustancial dominio del mercado y la economía nacional. Desde la Cámara de Comercio Argentino-Británica, otro factor detrás del trono, se había engendrado la candidatura de Manuel Quintana, abogado de los ferrocarriles y frigoríficos, mientras se seguía haciendo *lobby*, flemática y metódicamente.

Como grupos de presión, desde la vereda de enfrente del poder, se manifestaban los estudiantes universitarios que ese año llevaron adelante su célebre "Reforma del 18", que comenzó en las aulas de la Universidad de Córdoba con el liderazgo, entre otros, de Deodoro Rocca, Florentino Sanguinetti y Carlos

Sánchez Viamonte. Los sindicatos, que en enero de 1919 serían brutalmente reprimidos en una "semana trágica" memorable, continuaban presionando con el liderazgo de anarquistas y socialistas. A su vez los dirigentes de los partidos políticos opositores, a pesar de ser muchos de ellos co-titulares del poder congresional, operaban como si fueran verdaderos convidados de piedra del régimen.

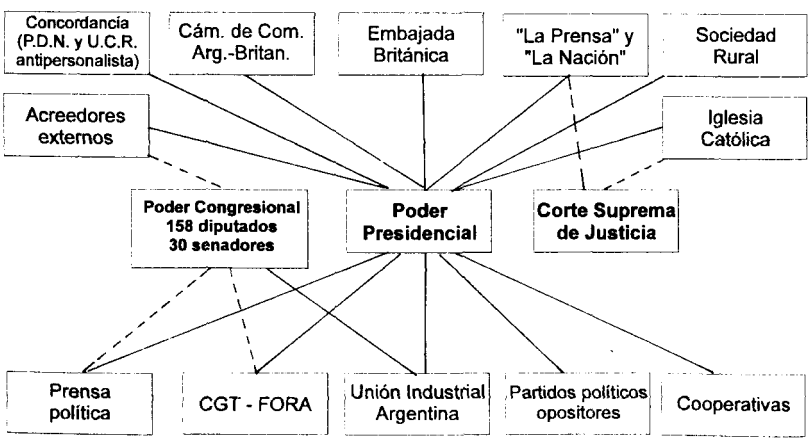
La prensa, en fin, si bien iba en camino de ser un factor de poder, todavía no lo era y las editoriales de *La Nación, La Prensa, La Razón* y *El Diario,* entre otras, se limitaban a presionar línea a línea al enigmático presidente Yrigoyen, quien trataba de no aparecer en público, en tanto seguía las manifestaciones detrás de los cortinados de su despacho y mantenía el medio tono, que era una especie de susurro coloquial de los tiempos en que conspiraba con sus correligionarios contra el régimen "falaz y descreído".

Detrás de las cargas del escuadrón de caballería de la Policía de la Capital, se asomaba ya la distinguida "matonería" de la Liga Patriótica Argentina, precursora de la Legión Cívica que protagonizaría la agitación callejera que precedió a la caída del radicalismo en septiembre de 1930.

EL ESQUEMA DEL PODER EN 1938

Veinte años después, el esquema del poder en la Argentina constataba la existencia *de facto*res de poder cada vez más poderosos en contraste con poderes de Derecho cada vez más débiles. Era algo así como una ecuación que se venía repitiendo desde hacía por lo menos tres generaciones, un fenómeno político que podía describirse y escribirse como cualquier fenómeno o ley de la física o las matemáticas: cuanto más poder adquirían los grupos de interés que actuaban detrás o dentro de la esfera del gobierno (entendiendo lógicamente como gobierno el integrado por los tres poderes), menos poder real ejercían los titulares formales del mismo.

Éste era el esquema de la estructura del poder en 1938:



En 1938 y luego de la mal denominada "Revolución" del 6 de septiembre de 1930, ya se había reinstalado en el poder la clase política conservadora, que electoralmente se expresaba en la "Concordancia", coalición parlamentaria del Partido Demócrata Nacional (conservadores) y la UCR antipersonalista.

Esta Concordancia, que se había instalado en el poder y detrás del poder simultáneamente, operaba en todos los niveles, actuando en sintonía con la Embajada del Reino Unido. Así, esta combinación de esfuerzos políticos y económicos culmina en un banquete de la Cámara de Comercio Argentino-Británica, otro obvio factor de poder, en cuyo transcurso se proclama como candidato a presidente al ministro de Hacienda del presidente Justo, Roberto M. Ortiz, que era también abogado de la Unión Telefónica.

En ese año se hace muy evidente también el poder que aún mantienen los frigoríficos de capital británico y norteamericano que monopolizan la principal fuente de divisas del país, o sea el comercio de las carnes que tan gráficamente denunciara el senador del Partido Demócrata Progresista por Santa Fe, Lisandro de la Torre en las históricas sesiones del alto cuerpo que culminaran en la realizada el 23 de julio de 1935, en cuyo transcurso el matón Ramón Valdez Cora baleó por la espalda y dio muerte en pleno debate al senador electo Enzo Bordabehere.

Los acreedores externos, tal vez el factor de poder más antiguo, continúan su presión hombre a hombre, pasillo por pasillo, mientras los grandes diarios y los terratenientes de la Sociedad Rural empujan dèsde las bambalinas a los protagonistas visibles del poder. En ese momento de la historia y de la evolución política en el Río de la Plata, la Iglesia Católica sigue siendo un factor de poder, fortalecida por el Congreso Eucarístico Internacional de 1934 y la visita del Cardenal-secretario de Estado y luego Papa Eugenio Pacelli. Es también uno de los últimos años de la influencia británica, que ha llegado a su cénit y ya algunos vislumbran que será reemplazada por la diplomacia del dólar.

Enfrente, presionando desde afuera del ámbito espacial del poder, están como siempre los sindicatos de la CGT y de la Federación Obrera Regional Anarquista; los partidos de la oposición —Socialista, Demócrata Progresista, UCR y otros—; la prensa política independiente (*La Vanguardia* y *La Hora*); y los industriales agremiados en la UIA, que han cedido espacio en el ámbito del poder a la triunfante clase ganadera.

Respecto del *modus operandi* de estos grupos de presión, recuerdo que mi padre Emilio Pellet Lastra, presidente del Departamento Nacional del Trabajo (hoy Ministerio de Trabajo y Previsión Social), era el punto en que confluían las presiones —contrapuestas y continuas— de los líderes sindicales de las CGT, números 1 y 2 y de los dirigentes de la Unión Industrial Argentina, que encabezaba Luis Colombo.

Unos y otros se presentaban en su austero despacho de la entonces calle Victoria (hoy Hipólito Yrigoyen), cerca de Plaza de Mayo y presionaban para que el Gobierno atendiera sus planteos y los favoreciera en sus disputas. La pre-

sión era semana a semana, tema por tema, porque unos y otros querían que sus exigencias se convirtieran en proyectos de ley y convocatorias a paritarias, bajo amenazas de huelga por parte de los gremialistas y de *lock out*, por parte de los empresarios.

En cuanto al factor de poder militar, la profesionalización impulsada por el presidente, general Agustín P. Justo y su ministro de Guerra, general Manuel Rodríguez, anuló su participación en la vida política. En los años de los gobiernos conservadores no era ni siquiera un grupo de presión. Apenas si marchaba como una guardia pretoriana, elegante y discreta, de los presidentes Justo y Ortiz.

El esquema del poder en 1958

En los veinte años que van de 1938 a 1958 se producen cambios dramáticos en el escenario de la política nacional y mundial.

En primer lugar, la neutralidad argentina en los primeros cuatro años de la Segunda Guerra Mundial contribuyó a mantener durante un tiempo la influencia de la Embajada británica y llevó a cifras *record* las exportaciones de carnes y granos al Reino Unido. Sin embargo, a partir de la finalización de la contienda bélica y en forma cada vez más acelerada, mientras se van retirando los inversores y exportadores británicos, su lugar va siendo ocupado por los inversores norteamericanos, que frenados en un principio por la ola estatista y nacionalista del peronismo, retoman la ofensiva en 1953 y consolidan su influencia a partir de 1957, año en que la Argentina ingresa como miembro del Fondo Monetario Internacional, lo que consuma el traspaso de nuestro país del área de la libra al área del dólar.

El Fondo comienza operando —y aún continúa en la misma tesitura— como un espectable síndico de los acreedores externos, lo que lo lleva a indicarle a los gobiernos las pautas a las que deben ajustarse las cuentas de ingresos y egresos fiscales, y en especial cómo deben pautarse las provisiones de fondos para cumplir con el pago de los servicios de la deuda.

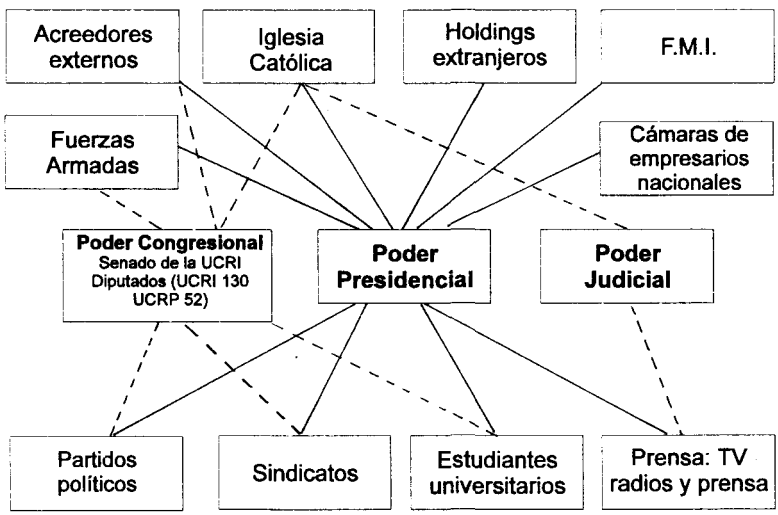
En 1958, operaban entonces como factores de poder el Fondo Monetario Internacional (FMI), los acreedores externos (Eximbank, bancos del Club de París, Banco Interamericano de Desarrollo, Secretaría del Tesoro de los Estados Unidos y bancos norteamericanos) titulares en conjunto de créditos por 2.500 millones de dólares, cifra que en cuarenta años ha llegado a los 110.000 millones de dólares, a pesar de que la Administración Menem vendió en 10 años las empresas del Estado y otros entes, a los que se atribuía el déficit fiscal y el aumento de la deuda. Se vendió más del 60% del patrimonio nacional y sin embargo la deuda externa se duplicó entre 1989 y 1998.

Los otros factores de poder no habían variado, aunque desde 1955 el más importante era sin duda el constituido por las Fuerzas Armadas, rol que vamos a analizar luego de observar el esquema de la estructura del poder en ese año.

Entre los grupos de presión se destacaba la presencia de los medios de comunicación social; los sindicatos, que pugnaban por recuperar los bienes y la coordinación institucional de la CGT intervenida en 1955; los partidos políticos antiperonistas, que se iban reacomodando lentamente en el escenario nacional, aunque en el Parlamento sólo estarían representados en los años del gobierno de Frondizi las dos versiones del radicalismo, que se habían dividido el 85% de los votos positivos en las elecciones nacionales del 23 de febrero de 1958 y ocupaban la casi totalidad de las bancas en ambas cámaras del Congreso.

En ese año conformarían también un importante grupo de presión los estudiantes universitarios y secundarios, divididos en partidarios de la enseñanza laica, que defendían el monopolio del Estado en el ámbito universitario, y de la enseñanza libre, que defendían el derecho de los particulares a fundar, organizar y mantener universidades privadas, trinchera en la que predominaban los católicos militantes.

Éste es el esquema de la estructura de poder en ese año:



En este período es significativo el rol que cumplen las Fuerzas Armadas como factor de poder. Esto se evidencia con el lenguaje de las cifras. El presidente Arturo Frondizi enfrentó veinticuatro planteos militares y dos sublevaciones en menos de cuatro años de gobierno (de mayo de 1958 a marzo de 1962).

A partir de la toma del poder en septiembre de 1955, los militares entraron en un inédito estado de asamblea, reuniéndose continuamente para debatir —en forma más o menos abierta— su rol en el gobierno, los lineamientos económicos y sociales que se debían seguir y sobre todo cómo controlar, restringir y si

fuese posible anular el poder de los sindicalistas y del movimiento peronista, al que no sólo se le prohibió organizarse como partido político, sino que también se lo inhabilitó para actuar en forma pública bajo cualquier otra forma legal, prohibiéndose también mencionar a su jefe histórico, a Eva Perón y cualquier otra manifestación de voluntad o acción política neoperonista.

El espectáculo en el poder en aquellos años, especialmente a partir del momento en que asumió Frondizi, era un continuo ir y venir de los jefes del Estado Mayor y comandantes en jefe de las tres armas entre sus bases y comandos, la Quinta de Olivos y la Casa Rosada. Entre 1958 y 1962, se llevaron así al presidente en funciones distintos planteos por los cuales se le exigía que hiciera o dejara de hacer cosas tales como declarar la ilegalidad de huelgas; disolver gremios y centrales obreras; enviar proyectos de ley estableciendo normas al mercado económico; comprar o vender empresas, aviones, barcos, etcétera. También se le exigió que rompiera las relaciones diplomáticas con Cuba; que condenara al comunismo y a ese país en la OEA; que adoptara la doctrina de la seguridad nacional y la inserción de nuevos organismos de seguridad en el gobierno; que nombrara o despidiera a tal o cual ministro o secretario presidencial (caso Frigerio) y, en fin, que aplicara un plan represivo que se denominó CONINTES, etcétera.

Asimismo, pasando de la presión verbal o documental a la acción directa, en dos oportunidades los militares se alzaron contra el presidente. En efecto, en septiembre de 1959 sacaron los tanques a la calle, ocuparon parte de la Capital y lograron la destitución de un comandante en jefe y la renuncia del secretario de Guerra, operativo entre dramático e insólito, en el que ese hábil manipulador y estadista que era Arturo Frondizi convirtió en leales a los rebeldes que encabezaba el teniente general Toranzo Montero y pasó a retiro a los leales, que intentaban tomar por la fuerza el Cuartel en donde permanecía sublevado ese jefe militar, original antigolpe "a la argentina", que describo en mis otros libros y en el Capítulo V.

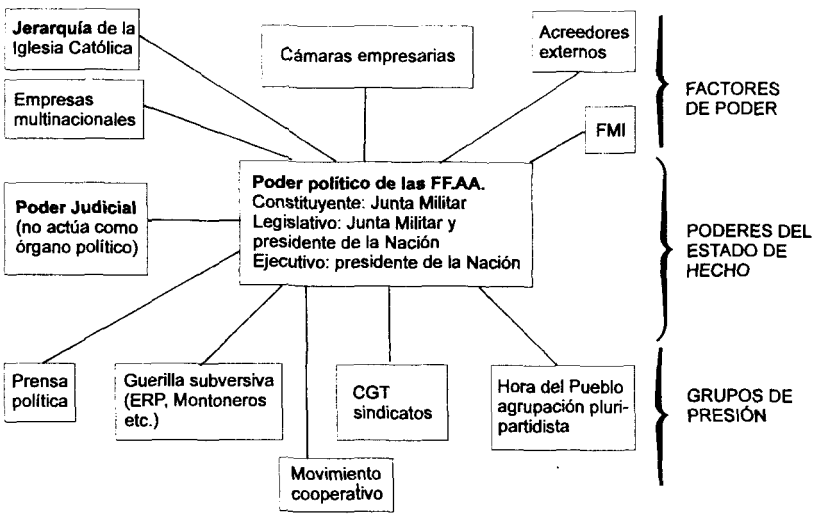
En la segunda sublevación, en marzo de 1962, como consecuencia del triunfo electoral del neoperonismo en Buenos Aires y otras cinco provincias, Frondizi fue derrocado por los mandos militares y reemplazado imprevistamente por el presidente del Senado José María Guido, presidente constitucional entre el 29 de marzo y el 23 de abril de 1962, y presidente *de facto*, a partir de ese día hasta octubre de 1963, ya que clausuró el Congreso e intervino el gobierno de todas las provincias, tema del que me he ocupado en capítulos anteriores.

Es precisamente en el período del gobierno *de facto* de Guido en el que se revela con mayor énfasis el protagonismo del factor de poder militar. En los dieciocho meses que duró este interregno cívico-militar, los mandos de las tres Fuerzas se enfrentaron en cuatro oportunidades, con tanques, tanquetas y cañones de variados calibres en las calles de Buenos Aires y otros puntos del interior del país. Es así que en abril, agosto y septiembre de 1962 y abril de 1963 se en-

frentaron las facciones de los colorados, ultra liberales antiperonistas y de los azules, antiperonistas moderados legalistas, hasta que este sector liderado por el general de brigada Juan Carlos Onganía se impuso definitivamente y estableció que habría una salida (por cierto que no una solución) electoral, con el peronismo proscripto pero no extinto.

LA ESTRUCTURA DEL PODER EN 1972

Los militares siguieron presionando casi semanalmente al nuevo presidente constitucional Arturo Illia (UCRP) en forma más orgánica y moderada, hasta que una vez más decidieron ocupar todo el poder, gestando y ejecutando la mal denominada "Revolución Argentina". Este golpe de Estado tuvo tres etapas. En la última, liderada por el presidente de la Junta Militar y del Poder Ejecutivo Alejandro Agustín Lanusse se estructuró de esta forma el poder *de facto*.



Este poder *de facto* se caracteriza por la presencia de cuatro órganos: el Constituyente, ejercido por la Junta de Comandantes en Jefe del Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea, que entre otras medidas decidió modificar el "Estatuto de la Revolución Argentina" en 1972, que otra Junta Militar (en 1966) había colocado sobre la Constitución Nacional; las normas sobre inhabilitación de candidatos sancionadas en junio de 1972; y por último efectuó una reforma parcial y transitoria de la Constitución el 24 de agosto de ese año.

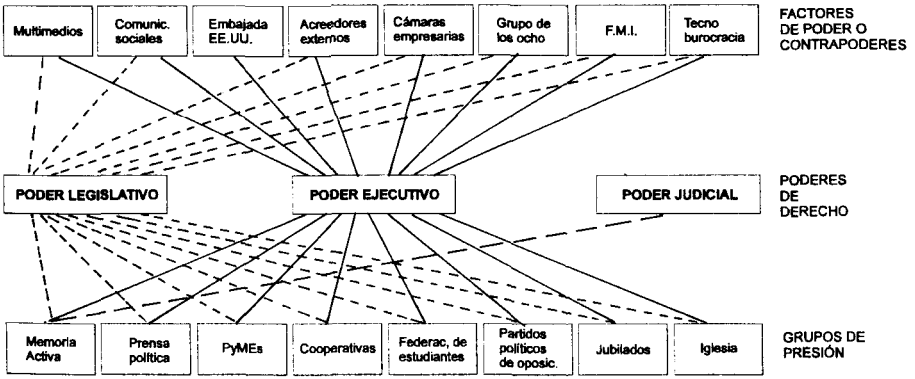
En fin, el Poder Legislativo era ejercido en conjunto por los comandantes y el presidente y el Ejecutivo en exclusividad por el presidente y líder del régi-

men. El cuarto poder en teoría estaba en manos de los jueces del alto tribunal y de los tribunales inferiores. Digo en teoría, ya que la Corte Suprema de Justicia sostuvo en esa época y en reiterados fallos que no actuaba como órgano político, ya que se consideraba incompetente para evaluar las decisiones de la Junta y/o del presidente, en materia de aplicación de las medidas emergentes del estado de sitio y acentuó la doctrina de las cuestiones políticas no judiciables, con lo cual los jueces de ese período abdicaron su derecho a ejercer un control constitucional sobre el poder militar. De hecho operaron como titulares de una administración de justicia *de facto*.

Los factores de poder seguían siendo los mismos que registramos en 1958, con el agregado de dos nuevos que insinuaban ya la globalización de la economía: los *holdings* multinacionales y las cámaras empresarias, que actuaban concertadamente y no dispersas como había ocurrido en el pasado. Entre los grupos de presión, operaban algunos que no figuran en los otros gráficos, y que indicaban la presencia en el escenario nacional de la guerrilla urbana y rural (ERP, FAR y Montoneros) y el *lobby* multipartidario conocido como "La Hora del Pueblo", en el que por primera vez en diecisiete años se admitió la presencia del Justicialismo, nueva denominación del movimiento peronista.

LA ESTRUCTURA DEL PODER EN 1998

En momentos en que estoy redactando estas páginas, la estructura del poder en la Argentina se podría graficar así:



En el cuadro precedente creo que nos aproximamos a lo que nos muestra la realidad actual, que tiene por cierto semejanza con la de otros países latinoamericanos en el contexto de la globalización económica y cultural que predomina en nuestros días (caso Chile, Brasil, Uruguay, etcétera). Cabría sí puntualizar que la presión puede ejercerse en el caso del Poder Ejecutivo, no sólo sobre el presidente o los ministros, sino también sobre otros altos funcionarios, tales como los directores de los bancos, altos funcionarios, etcétera.

En los años 30 la televisión no existía, la radio era un medio políticamente neutro y las comunicaciones internacionales notoriamente menos veloces y frecuentes, ya que no había fax, Internet ni vía satelital. En ese contexto la presión era predominantemente por contacto personal. Los lobistas se limitaban a tomar contacto y a "apretar" en la semi-penumbra de un despacho ministerial o en el antedespacho de un bloque legislativo, porque los diputados no tenían despacho oficial individual como ocurre actualmente. Tal vez el "toque" se hacía en un restaurante o en medio de una reunión social o diplomática.

En nuestros tiempos se visualiza la presión en todos los niveles y por todos los medios políticos, sociales, económicos o tecnológicos. En *El Poder Parlamentario. Su Origen, Apogeo y Conflictos* menciono algunos casos paradigmáticos en los que aparecía como protagonista el propio presidente Menem, con el uso reiterado del veto parcial o total de leyes bajo la presión de los factores de poder externos e internos.

Esto es evidente en el reciente caso del veto de la Ley de Patentes Medicinales bajo presión del embajador de los Estados Unidos de América James Cheek. La intromisión de este embajador lobista motivó una enérgica y desusada réplica de la Cámara de Diputados de la Nación, que el 29 de mayo de 1995 y con apoyo de todos los bloques, expresó "su más enérgico repudio a las declaraciones efectuadas por el embajador James Cheek, las que considera una flagrante violación al principio de no intervención y no injerencia en los asuntos internos de... la República Argentina... y que su gravedad es aun mayor porque son manifestaciones reiteradas que conllevan abiertas y veladas amenazas de aplicar sanciones y represalias de carácter económico-comerciales..." y concluye afirmando que "la Cámara de Diputados es la representación del pueblo de la Nación y como tal no admite ninguna presión extranjera en el ejercicio de sus funciones...".

Sin embargo, el presidente Menem accedió a estas presiones y a las adicionales que le hicieron el ex presidente norteamericano Georges Bush, que vino especialmente al país como operador del *lobby* de los laboratorios y los lobistas que operaban por cuenta y orden de los países de la Comunidad Europea: bajo estas presiones combinadas y persistentes vetó dieciséis artículos de la ley, en una obvia concesión a los laboratorios extranjeros.

Ante este veto ambas cámaras del Congreso insistieron con el voto unánime de los cuatro bloques de senadores el 17 de mayo de ese año, insistencia que se convirtió en ley con el voto favorable de ciento treinta y cuatro diputados. Sin embargo, Menem y su ex omnipotente ex ministro Cavallo "muy motivados" por el doble *lobby* euro-norteamericano continuaron maniobrando contra los laboratorios nacionales y se negaron a promulgar la ley de insistencia. Al quedar promulgada automáticamente en virtud de haberse cumplido el plazo de 10 días previsto en el artículo 70 de la Constitución Nacional, el Presidente demoró su publicación en el *Boletín Oficial,* chicana burocrática que evitó que la ley insistida entrara en vigencia y tuvo así tiempo adicional para

volver a enviar otro proyecto de ley, que aunque parezca increíble volvió a reinstalar el tema en el Congreso. No recuerdo otro caso en la historia contemporánea de este país en que tan pocos trabajaran tanto desde el poder contra la voluntad manifiesta y casi unánime de ambas cámaras del Congreso y en favor de grupos empresarios extranjeros.

La ofensiva parlamentaria se produjo en forma simultánea con el dictamen de la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones, que descalificó y desestimó la adjudicación de los ramales ferroviarios Mitre y Sarmiento a un *holding* de empresas encabezado por las norteamericanas Morrison y Burlington Northern. Testarudo, el poder presidencial no se conmovió ni rindió ante este nuevo ejercicio parcial y coyuntural del poder parlamentario tantas veces soslayado mediante el resorte precario de los decretos de necesidad y urgencia. En sintonía una vez más con el incansable embajador Cheek y otros factores de poder, Menem entregó cinco días más tarde —decreto mediante— los servicios ferroviarios mencionados a los concesionarios cuestionados, que operaron un eficaz *lobby* en todos los niveles y sin disimulo alguno.

Como se advierte, la escalada del *lobby* en la Argentina de los años 90 tuvo y tiene dos exponentes o estrellas máximas: James Cheek y Terence Todman, el embajador norteamericano que precedió a Cheek en sus esmeriladas operaciones de presión. Terence Todman, embajador de color, comenzó exigiendo el desmantelamiento del Cóndor II; se quejó del monopolio de Edcadassa en los depósitos de carga y almacenamiento en Ezeiza y gestionó activamente la incorporación de Federal Express a la explotación de ese negocio. En esas oportunidades presionó sobre el Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. O sea que este caso fue un *leading case* del *lobby* en la Argentina: nunca nadie presionó tanto sobre tantos en tan poco tiempo como Todman en el negocio de las rampas y los otros servicios de los aeropuertos.

Su carácter de lobista consagrado, lo revalidó en diciembre de 1997 contratado por el *holding* Exxel, trabado en feroz lucha y finalmente vencido por el *holding* que encabezaba el consorcio Ogdem, representado por el inefable James Cheek, quien sin eufemismos se presentó como lobista de ese grupo, que asociado con los operadores del aeropuerto de Milán y el argentino Eduardo Eurnekian, conformaron el consorcio "Aeropuertos 2000".

Este *holding,* como se sabe, logró imponerse por ajustado margen en una licitación cuestionada por todos los bloques de la oposición en el Congreso, pero sostenida por la mayoría automática del oficialismo en la Corte Suprema de Justicia, que convalidó la validez de la licitación y concesión de los treinta y tres principales aeropuertos de la Argentina a ese grupo.

El fallo de la Corte Suprema en favor de la privatización de los aeropuertos —otra operación de *lobby*— se dictó el 17-XII-1997, con cinco votos a favor y cuatro en contra, que convalidaron el decreto de necesidad y urgencia del presidente Menem, que fue firmado por éste y sus ministros desconociendo seis

fallos judiciales adversos y soslayando la voluntad de la mayoría de los diputados que estaban por tratar el proyecto licitatorio. Éste es un caso típico de una operación política del presidente Menem y los cinco ministros de la Corte que lo respaldaban, quienes en este caso actuaron por *per saltum,* o sea resolviendo una causa judicial por avocación y sin que fuera previamente considerada por la Cámara Nacional de Apelaciones competente en el caso.

LOS QUE PRESIONAN DESDE LA CALLE

Como ejemplos de la presión desde la calle, cabe mencionar dos casos paradigmáticos que lograron impacto en la opinión pública, operando en defensa de sus intereses sectoriales. Uno de ellos es "Memoria activa", integrada por familiares y otras personas de la colectividad judía, afectadas por el grave atentado terrorista realizado con un coche bomba que destruyó totalmente el edificio de la AMIA en 1994. Todos los lunes se instalan con pancartas y megáfonos frente al Palacio de los Tribunales y presionan con su presencia y arengas, para que la Justicia y el Poder Ejecutivo aceleren la investigación de este atentado aún no totalmente esclarecido.

Más ruidosa y a veces violenta es la acción de los grupos de presión integrados por jubilados y pensionados, que todos los miércoles se instalan en avenida Rivadavia frente al Congreso. Una idea de lo que es este fenómeno político, similar en su operatoria a otros que operan frente a la Casa Blanca o al Capitolio en Washington, la da la siguiente crónica periodística publicada en el diario *Clarín* el 6-VI-1991: "Los empleados de seguridad del Congreso tuvieron que esconderse detrás de cuatro láminas de vidrio blindado... golpes, patadas y gritos enronquecidos por los años, la furia y la impotencia cayeron sobre las puertas cerradas del edificio anexo del Congreso: El diputado Federico Clérici (UCEDE), que intentaba entrar, fue increpado, insultado y apedreado.

"La marcha de los jubilados al Congreso —prosigue— se había transformado en una avalancha que pugnaba por quebrar el metal de las vallas de seguridad que intentaban resguardar el edificio de Rivadavia y Riobamba. De ese modo los jubilados protagonizaron ayer el episodio de mayor violencia desde que hace dos meses decidieron acampar frente a Tribunales e instalar ollas populares..".

Éstos son, en apretada síntesis, los escenarios en que operan, por un lado los *lobbies* de los factores de poder, viajando en primera clase y moviéndose entre diputados, senadores y ministros, más o menos ansiosos por cerrar negocios y abroquelar leyes de discutible interés público. Son los "*brokers* del poder" y ya no se ocultan como ocurría hasta hace una generación. En cuatro palabras: Ya no tienen vergüenza. Los funcionarios tampoco. Por el otro lado, los escenarios en que operan los grupos de presión, frente a los poderes de Derecho y los detentadores formales del mando son tumultuosos y por cierto multitudinarios. Sin embargo, unos y otros tienen dos cosas en común en el *lobby* que se

hace en el umbral del tercer milenio. Operan en forma casi siempre visible, notoria, aunque obviamente tal operatoria no sea siempre transparente, y su presión, como consecuencia de la aceleración de los tiempos tecnológicos y políticos, es muy intensa, puntual y requiere resultados efectivos, aunque la respuesta del poder político —por la característica compleja de los elementos que intervienen— muchas veces demore en concretarse. Obviamente no son los ideales lo que motiva a los lobistas sino los pesos o los sueldos bajos, *leit motiv* de los maestros que acampan y ayunan frente al Congreso desde hace un año y medio.

El *lobby* en los Estados Unidos de América

En los Estados Unidos de América, el *lobby* viene actuando desde el comienzo de la vida independiente. En un principio era un pequeño grupo y su objetivo no muy loable. Me refiero al *lobby* que hicieron en el *Independence Hall* de Filadelfia en el verano de 1787 los convencionales constituyentes y otros agentes de los estados sureños para impedir que se aboliera la esclavitud. El virginiano Georges Mason, junto con su amigo y vecino Thomas Jefferson habían concedido la libertad a los negros que trabajaban en sus plantaciones y por eso se animaron a proponer que esa libertad se estableciera en la Constitución como una regla de oro. Pero los esfuerzos de Mason [2] chocaron con los intereses creados: No podía soslayarse el hecho de que la mitad de la población de esos estados era esclava y en consecuencia toda la economía agrícola de la región dependía de esta mano de obra privada de libertad.

El conflicto de intereses determinó la creación de un comité especial denominado *Slavery Compromise Committee,* en cuyas deliberaciones, convencionales respaldados por lobistas y lobistas ayudados por convencionales, acordaron excluir del texto constitucional la solución del problema y cualquier otra mención a los derechos civiles de la gente de color.

En la Constitución de los Estados Unidos de América se crea así una república federal o democracia blanca, que en los siguientes ochenta años excluyó a los negros de los derechos y garantías de que gozaron los blancos por imperio de las diez primeras enmiendas a la Constitución, ratificadas por ley federal en 1791. El *lobby* esclavista logró su objetivo, ya que se admitió una sola cláusula sobre los esclavos: la que establecía que la base electoral de los estados del sur se conformaba contando tres blancos por cada cinco negros.

No podemos dejar de anotar los primeros casos de *lobby* que registra la crónica parlamentaria norteamericana [3]. En efecto con tácticas de cabildeo y contubernio los fabricantes de varios productos se pusieron de acuerdo en las sesiones de la primavera de 1789 para demorar el debate sobre los impuestos

[2] Pellet Lastra, A., *El Poder Parlamentario...*, cit., págs. 85-86.

[3] Pellet Lastra, A., *El Poder Parlamentario...*, cit., pág. 88.

que debían pagar, hasta tanto cada grupo obtuviese de los legisladores una protección especial para su sector, tal como ilustra el caso de las mercaderías importadas que llegaban en barcos de bandera norteamericana, que serían tasadas con un impuesto menor —10% en promedio— que las traídas en barcos de bandera extranjera. El *lobby* continuó a lo largo de los meses de mayo y junio de aquel año y finalmente la lista de impuestos que había presentado el senador James Madison fue aprobada el 4 de julio, tal como si fuera necesario festejar el día de la independencia.

EL *LOBBY* EN LA ACTUALIDAD

Para nuestra cultura política, el hecho de que un embajador como James Cheek reconozca públicamente que opera como lobista en su gestión diplomática resulta chocante. Sin embargo, tal conducta es legal y socialmente aceptada como una cosa natural y obvia en los medios económicos y políticos norteamericanos.

Es así que en Washington, como admite con desenfado Michael Douglas en el rol protagónico del film *Mi querido presidente*... "La mitad de la población hace *lobby*". El *lobby* es entonces algo no sólo aceptable sino también necesario para el eficaz funcionamiento del gobierno norteamericano y por eso fue regulado en 1946 por la *Federal Regulation of Lobby Act* del US Code, Título II, 8° A, que es una normativa basada en la legislación federal y estadual precedente y en varios *leading cases* de la Corte Suprema de Justicia de la Unión. Por eso en 1983, el famoso economista Robert Samuelson, admitió en una audiencia pública del Senado en la que se debatía la reforma de la *Lobbying Act,* que los "lobistas son la carga y también la gloria de la moderna democracia norteamericana". Este *lobby* opera en cuatro planos diferentes: el *lobby* (o cabildeo) comunitario, o sea el que opera a través de cámaras u asociaciones comunitarias; el *lobby* directo (de persona a persona); las contribuciones pecuniarias a campañas políticas; y, en fin, la investigación para reunir elementos necesarios que faciliten la sanción de una ley.

El *lobby* directo no sufrió alternativas que lo modificaran a través de los años, pero las otras tres técnicas han variado. Es así que los resultados de las investigaciones son más complejos y sofisticados que los que se realizaban diez años atrás; el *lobby* por parte de la comunidad ha sido alterado por la tecnología, en tanto que los comités de acción política y la recolección de fondos han sido influidos por el aumento en la cantidad de grupos, el mayor flujo de dinero recaudado y gastado y recientes cambios en la legislación y en el proceso electoral.

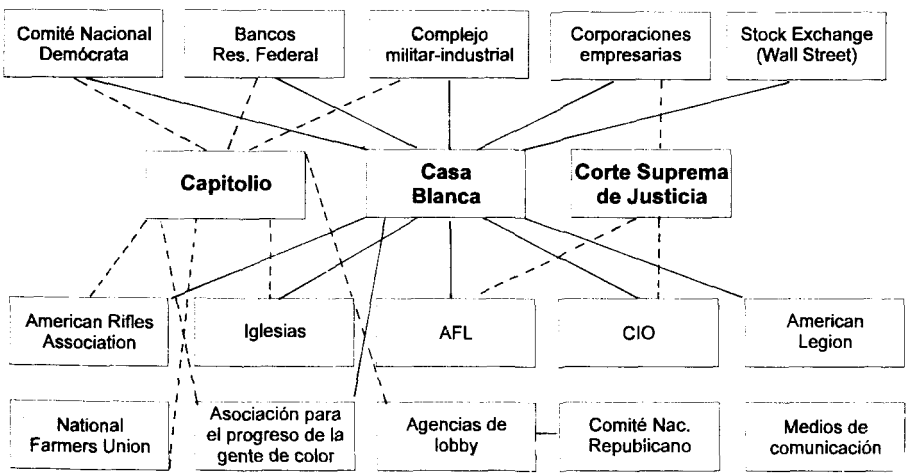
Como bien indica Maurice Duverger [4]: "No es posible hacer una enumeración completa de los grupos de presión y por eso hay que limitarse a dar las categorías principales a nivel federal", y continúa "el número de los *pressure*

[4] DUVERGER, M., *Las Instituciones Políticas y el Derecho Constitucional*, Madrid, 1961.

groups varía alrededor de los 2.000, contando únicamente los que practican el *lobby* en Washington". Entre estos grupos de presión económicos o sociales están los muy conocidos como el *American Farmer Bureau Federation, National Federation of Manufacturers,* las centrales sindicales AFL *(American Federation of Labour)* y CIO *(Congress of Industrials Organizations),* etcétera.

En esta categoría deben incluirse asimismo los grupos que llevan adelante objetivos políticos o religiosos sectoriales tales como la *American Legion* y Las Hijas de la Revolución Americana, las sectas e iglesias protestantes, la Iglesia Católica, los grupos rabínicos; la Asociación de Rifleros y la muy difundida Asociación para el Progreso de la Gente de Color, que en los años 60 era liderada por Martin Luther King, principal protagonista del acto cumbre de la presión popular sobre los poderes políticos en Washington, tal como fue la "Marcha por los derechos civiles" que rematará el premio Nobel de la Paz (1964) con su histórica oración "Tengo un sueño americano", pieza maestra de aquel histórico *lobby*. El *modus operandi* de estos factores de poder es similar en algunos aspectos, pero más transparente en general que el que observamos en la Argentina.

El siguiente cuadro nos grafica cuáles son los más significativos, o más bien paradigmáticos factores de poder y grupos de presión en Washington hoy:



Como se observa, los grupos de opinión que operan técnicamente desde el llano y los factores de poder que presionan en Washington no están montados en el exterior como ocurre en la Argentina y otros países latinoamericanos.

En mi criterio los más notorios son el complejo militar industrial que provee a las Fuerzas Armadas y a la NASA, desde simples ametralladoras hasta

misiles y naves espaciales, con un presupuesto de más de 200.000 millones de dólares anuales; las corporaciones de origen norteamericano y ejecutoría a nivel mundial, tales como Ford, General Motors, IBM, etcétera; los grandes bancos y el banco de los bancos, que es la Reserva Federal; la Bolsa de Wall Street y el Comité Nacional Demócrata, cuya invasión por espías tecnológicos provocó la crisis de Watergate en 1974 y ahora es un factor de poder.

Los acreedores externos que Estados Unidos obviamente tiene no operan como un factor de las políticas de gobierno, aunque no podemos descartar una influencia indirecta a la hora de adoptar decisiones sobre la moneda y las importaciones norteamericanas habida cuenta del rol de liderazgo que tiene EE.UU. en este fin de siglo.

LAS ENCUESTAS DE OPINIÓN

En la Argentina como en los Estados Unidos, tanto los factores de poder como los grupos de presión actúan simultáneamente sobre la opinión pública, los partidos políticos —si no son ellos los que hacen el lobby— y los líderes del gobierno.

En su acción sobre la opinión pública, los operadores de ambos tipos de grupos de interés se mueven con soltura en los pisos de los canales de televisión o se despiertan contestando o provocando reportajes radiales. También operan sobre los diarios y revistas, movilizando simultáneamente a los encuestadores de opinión, en cuyos datos se basan para tomar decisiones y a la vez influir sobre el público.

Si observamos con cuidado lo que sucede a nuestro alrededor, podemos graficar cómo es el escenario en que se mueve un precandidato o candidato a presidente, gobernador o diputado, que comienza por encargar a una agencia especializada un sondeo de opinión sobre los porcentajes positivos o negativos de su imagen pública y del eventual porcentaje de votos que obtendrá en las próximas elecciones. Esto lo hacen los políticos por su lado y por otro lo realizan directamente las agencias encuestadoras y algunos grandes diarios, revistas o canales de televisión.

La reciente crisis que afectó al presidente Clinton por sus relaciones con Mónica Lewinsky, era medida a diario por los encuestadores de Gallup, US Today; *Washington Post, Newsweek* y otros medios. Tanta importancia tuvieron estas mediciones, en todos los casos con amplio margen favorable al presidente con problemas de alcoba, que su continuidad durante un tiempo se basó en tales mediciones de popularidad. Lo mismo ocurre en Francia, en donde cada quince días *Paris Match* publica una encuesta nacional en la que se miden las imágenes positivas o negativas de los integrantes del gobierno y principales figuras de la oposición; su grado de popularidad y tales mediciones se ordenan en una especie de cuadro de posiciones, en donde se publican las últimas encuestas y las correspondientes a sondeos de tres y seis meses antes.

Ahora bien, si las muestras de opinión favorecen a un determinado candidato, éste obviamente las utilizará como un elemento clave de su campaña política. Asimismo los operadores de los factores de poder y de los grupos de presión tomarán en cuenta estas cifras de los sondeos para acercarse o alejarse del candidato y para formular pronósticos con validez económica, ya que las medidas políticas que promete tomar el candidato, van a contribuir a que se consoliden o peligren sus negocios y sus gestiones de *lobby*.

Es así que las encuestas se han transformado en los últimos cuarenta años y muy en especial en los 90, en un elemento esencial de la operatoria de los lobistas en sus relaciones con el gobierno, la oposición y los otros grupos de interés. El funcionamiento de las encuestas constituye así un fenómeno político, ya que no sólo implica una radiografía acerca de qué piensa o siente la gente, y del punto de vista de las mayorías respecto de determinado evento o personaje, sino que además se retroalimenta asimisma. En efecto, al reflejar qué piensa el ciudadano, consumidor o espectador promedio en determinado lugar y en determinada fecha sobre un sujeto o evento concreto, va a influir con sus cifras en los indecisos —los que habitualmente no saben o no contestan— porque es inherente a la naturaleza humana acompañar a la tendencia general de la opinión pública y conectarse, con la onda u ola que se expande en una dirección dada. En este sentido, muchas veces se produce el fenómeno del vuelco del electorado en las últimas 48 o 72 horas antes de una elección y se produce lo que se llama "ganar por avalancha" de votos.

OTROS *MODUS OPERANDI*

En cuanto a la acción de los grupos de interés sobre los gobernantes, anota Maurice Duverger que es "multiforme y difícil de aprehender". Y agrega "Una parte de esta acción es de carácter secreto y se vincula más o menos directamente con la corrupción". Otra forma de operar "tiene carácter público y es objeto de una reglamentación. Se trata aquí del *lobby*, termino de difícil traducción". En realidad *lobby* significa pasillo y así el *lobby* en el Congreso será trabajar en el pasillo para convencer a un legislador para que vote o no vote una ley. O sea para tomar contacto más o menos informal con senadores y/o congresistas. Y para ello se deberá organizar una oficina especial, que se establece obviamente en Washington y se dedica básica y principalmente a ofrecer determinado tipo de acción de *lobby*, en favor —por ejemplo— de proyectos de ley para otorgar subsidios agrícolas o forestales, etcétera. Estas oficinas de *lobby* especializado actúan con tal grado de eficacia, que se estima que por lo menos el 60% de las leyes se originan en la acción concertada de estos procuradores de los intereses sectoriales.

LA *LOBBYING ACT* DE 1946

El *lobby* ha sido legalmente reglado en treinta y cinco estados de la Unión norteamericana y a nivel federal en la *Lobbying Act* de 1946, que ya mencionamos en un párrafo anterior, la que obliga a transparentar las operaciones de los lobistas y las sumas de dinero que cobran por sus servicios a los grupos de interés.

En primer lugar cabe aclarar que lo que regula la ley es cómo se efectúan estos pagos, que son hechos a los lobistas no a los legisladores. O sea que no son fondos para "coimear" a los congresistas, sino honorarios o comisiones que cobrará el lobista para trabajar los votos, convencerlos de que es conveniente votar por tal o cual proyecto, lo que obviamente no excluye la posibilidad de que un lobista corrupto entre en contacto con un legislador corrupto y en lugar de convencerlo con informaciones y argumentos convincentes lo haga mediante dádivas. Pero ésta sería la patología de este fenómeno político del *lobby*, no lo que la ley pretende regular y se supone que legalmente sucede.

En concreto el artículo 262 del Código Federal en que esta incluida la *Lobbying Act* que nos ocupa, establece que "Si una persona (o agencia de *lobby*), solicita o recibe de cualquier organización (grupo de interés) cualquier contribución, será obligación de ella llevar un registro exacto de esa y otras contribuciones de más de u$s 500 y la fecha en que se hizo, así como el registro de cualquier gasto hecho por o en nombre del grupo de interés que representa..". Luego dice que "el lobista o cabildero deberá obtener una factura conformada, declarando las características de cada gasto de tales fondos que exceda los u$s 10. También deberá conservar dicha factura por un período no menor de dos años, contados desde la fecha de la declaración pertinente".

1. Declaraciones juradas ante las cámaras

Por otra parte la ley establece que toda persona (o agencia) que reciba contribuciones o realice gastos del tipo ya indicado presentará ante la secretaría de la Cámara Legislativa ante la cual se opera el *lobby* una declaración conteniendo:

1) El nombre y domicilio de toda persona que haya hecho una contribución de u$s 500 o más.

2) La suma total de las contribuciones hechas para o por tal persona o grupo de interés durante el año calendario.

3) El nombre y domicilio de cada persona ante quien se ha hecho un gasto, siempre que supere los u$s 10, en representación de tal o cual grupo de interés y la fecha de dicho gasto.

Éste es el caso de los famosos "gastos de representación" de los lobistas que por ejemplo gastan invitando a un legislador a viajar de un punto a otro del país o el pago de comidas, agasajos y si es de monto reducido, regalos de cortesía.

4) La suma de todos los gastos hechos por o en representación de un grupo de interés o persona interesada en la promoción de una o más leyes durante el año parlamentario. "Esta declaración —aclara el parágrafo 265— será considerada como correctamente presentada cuando sea depositada en una oficina de correos reconocida y dentro del tiempo prescripto, debidamente sellada, registrada y dirigida al secretario de la Cámara de Representantes de los EE.UU., en Washington D.C., pudiendo presentarse un duplicado de dicha declaración ante el secretario parlamentario mencionado.

"Todas estas declaraciones —agrega la ley— serán conservadas por este funcionario del Congreso durante el período de dos años y serán guardadas en los archivos públicos".

Esta norma es esencial porque es algo así como la pieza clave de la transparencia que en teoría debe tener el tráfico legal de influencias de los norteamericanos que habitan el poder. Entonces todas las declaraciones juradas con los datos de las operaciones de *lobby* deben quedar registradas y a disposición del público, lo que obviamente incluye a periodistas, historiadores y curiosos de todo tipo.

Esta breve, concisa y yo diría práctica ley transparenta así el uso de fondos privados para promover la adopción de políticas y la sanción de leyes en el Capitolio, definiendo incluso en el parágrafo 266 que "la normativa se aplicará a cualquier persona que por sí misma o a tráves de un agente o empleado solicita o recibe dinero o cualquier otro valor para ser usado para la aprobación o derogación de cualquier ley del Congreso de los Estados Unidos de América o para influir directa o indirectamente en la aprobación o derogación de leyes", por parte del Congreso norteamericano.

2. Registro y prohibiciones de la *Federal Lobbying Act*

En otro capítulo esencial de la ley se dispone el registro personal de los lobistas ante las secretarías de ambas cámaras y lo define así: "Cualquier persona que se dedicara por dinero o por cualquier otro motivo a influir en la aprobación o derogación de cualquier legislación por parte del Congreso, deberá matricularse ante el secretario de la Cámara de Representantes y ante el del Senado, suministrando sus datos personales, los de la agencia de *lobby* que lo emplea, incluido su domicilio y el de la agencia así como el monto de las remuneraciones y de las expensas o gastos". O sea que por un lado están obligadas a registrarse las agencias o empresas de *lobby*, que como vimos anteriormente deben informar sobre sus operaciones y cobros y por el otro lado también deben matricularse los que hacen del *lobby* una profesión o están empleados por un profesional de esta peculiar actividad.

Por otra parte los lobistas están obligados a informar sobre los artículos periodísticos cuya publicación han propiciado y sobre el tipo de legislación cuyo cambio buscan. La ley aclara que estas exigencias no se aplicarán a aque-

llas personas que simplemente comparecen ante una comisión del Congreso para prestar testimonio en audiencia pública y tampoco a los funcionarios que actúan en el ejercicio de su función o a los editores de los diarios o comunicadores sociales que por las suyas se manifiestan en apoyo o rechazo a una ley.

En lo referente a penalidades y prohibiciones, existen dos normas claves. Por la primera se acuña como delito menor el violar las normas sobre cabildeo (multa de no más de 5.000 dólares o prisión de no más de 12 meses o ambas penas). En cuanto a las prohibiciones se inhabilita para ejercer esta bien remunerada profesión, a quienes hayan sido condenados por este tipo de delitos, aplicándoles como pena adicional la de inhabilitación para comparecer ante cualquier comisión del Congreso en apoyo u oposición a una ley.

UNA COSA ES CORROMPER Y OTRA HACER *LOBBY*

De la detallada descripción que hago en las páginas anteriores surge nítidamente que en los Estados Unidos una cosa es hacer *lobby* y otra corromper, lo que los franceses llaman un *pot du vin* y nosotros coimear o sobornar a un funcionario o legislador.

Hemos visto que lo que permite la tradición norteamericana del *lobby* y la *Lobbying Act* de 1946 es gestionar la aprobación de una ley, entrevistando a los senadores o congresistas que la deban votar. Estos contactos personales del lobbista con el congresista que debe prometerle su voto, supone insistentes llamados telefónicos, almuerzos de trabajo y entrega de documentación que avale el proyecto, etcétera. Esta actividad si es transparente y se hace en el marco normativo de la ley, o sea si la hace un profesional del *lobby* que la va a registrar como corresponde, es legítima y legal. Ahora bien si como ocurrió en el caso, entre muchos otros, del senador Spiro Agnews que recibió contribuciones de dinero en negro para sus campañas y luego negó tal cosa y obstruyó el trámite judicial, falseando hechos y declaraciones, estamos en presencia de un típico caso de corrupción.

El escándalo estalló cuando ya estaba en funciones de vicepresidente y a pesar de su alta investidura constitucional, se vio obligado a renunciar bajo una inusitada presión de la opinión pública y en especial por la presión derivada del procedimiento de *impeachment,* que se le inició en la Comisión de juicio político de la Cámara de Representantes, lo que implicaba una rápida y tal vez inevitable destitución; evento que por otras causas se le está iniciando al presidente Clinton.

EL *LOBBY* EN FRANCIA

El *lobby* es un fenómeno político universal y se da en todas las latitudes políticas e incluso en la civilización comunista, ya que se lo puede constatar en proporciones significativas en China y Cuba.

En particular he podido constatar algunos casos en el escenario político francés en los meses en que recalé en la *Cité Universitaire International de Paris,* invitado por el SCIANPO *(Institut d'Études Politiques)* de París.

Dice Thierry Brehier [5]: "No se puede negar la influencia de los grupos de presión. Existen en la Asamblea Nacional como alrededor de todos los centros de poder. Y en tal sentido el artículo 23 del Reglamento de la Asamblea establece que ellos no están prohibidos, salvo que sus miembros hayan aceptado un mandato imperativo para negociar un tema. Estos grupos vienen actuando —continúa— desde el comienzo de la Quinta República, como ilustra el caso protagonizado por De Gaulle en marzo de 1960, oportunidad en que aplicando el artículo 27 de la Constitución rechazó el pedido de convocar a la Asamblea Nacional a sesiones extraordinarias hecho por la mayoría de los diputados, bajo la presión de un conjunto de organizaciones agrícolas. Este *lobby* agrícola continúa hasta nuestros días bajo otras formas y está reconocido como uno de los más poderosos en las antesalas del palacio Bourbon".

También es notorio el *lobby* de los notarios, que conocen al dedillo las normas jurídicas de difícil interpretación e intervienen en todos los proyectos que les conciernen. Son en ese sentido verdaderos maestros del suspenso legal que manejan con destreza, como llevan con diligencia sus *dossiers* a los despachos de los diputados o senadores.

En el mismo sentido operan los lobistas a cargo de las industrias del automóvil, de la cinematografía, farmacéutica, textil, etcétera. Al respecto dice Avril [6]: "La Asamblea es incapaz de ejercer con exclusividad su soberanía, porque el juego de las fuerzas socio-económicas la vacía de contenido y las decisiones que los diputados llegan a tomar les han sido dictadas o al menos sugeridas por los grupos de presión", y concluye con escepticismo: "Nada será definitivamente cambiado en cuanto concierne a la Asamblea. Queda como un simple teatro, en cuya escena se continúa jugando la comedia de los debates, en tanto otra realidad se desarrolla en los pasillos, del lado de los intereses y las fuerzas sociales...". Éste es —en síntesis— el escenario en el que se mueven los lobistas en París. No se diferencia demasiado del que describimos en la *Capitol Hill* de Washington o en el Salón "de los Pasos Perdidos" del Congreso argentino. Sólo se diferencia en los detalles y en el escenario en que se ofrecen, se discuten, se cobran y obviamente se pagan las gestiones que se requieren para legislar y mandar en nuestra civilización política.

[5] BREHIER, Thierry, *Les Groupes de Pression à l'Assemblée,* Paris, 1985, pág. 107.

[6] AVRIL, Pierre, "L'Assemblée d'Aujourd'hui", dans *L'Assemblée,* Paris, págs. 6-7.

CAPÍTULO VIII

LA CLASE POLÍTICA COMO ELEMENTO DEL ESTADO

La clase política en particular y la clase dirigente en general de la sociedad global no ha sido considerada por los politólogos como un elemento del Estado. Sin embargo, tal como se define en el Capítulo I de este ensayo "el Estado es una sociedad conformada por un grupo humano asentado sobre un territorio determinado, cuya estructura de poder está ocupada por una clase dirigente..".

Es así que toda vez que hablamos de la estructura de poder del Estado, no podemos evitar el encarnarlo en quienes lo detentan formalmente, o sea en los titulares de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y en quienes lo comparten informalmente, los líderes de los factores de poder y de los grupos de presión, que interactúan en la superficie y en el subsuelo de la sociedad política.

Y esta clase política, esta peculiar clase dirigente que es inevitable tanto en los gobiernos democráticos como en los totalitarios, existe de una u otra forma desde que existen organizaciones estatales en el mundo históricamente conocido. Nos guste o no su fisonomía y lo que ella representa, es un hecho que existe desde hace más de 6.000 años, ya que en todos los tiempos y civilizaciones siempre hubo una minoría que mandaba y una mayoría que obedecía, con la inevitable presencia de unos pocos *outsiders,* que ni mandaban ni obedecían.

Esta clase dirigente siempre conformó el primer término de la ecuación del poder, o sea de la relación de mando y obediencia, pero por las características de nuestra raza humana nunca fue sólo uno ni muchos los que mandaron. Siempre fueron unos pocos, una minoría, la que usufructuaba del poder real, aunque en algunos casos parecía ser uno y sólo uno el que ordenaba, disponía y hacía las leyes en la superficie. Que sólo era uno el que condenaba o perdonaba. Es así que Julio César, el más poderoso exponente de la República romana, el primer emperador *de facto*, nunca tuvo el monopolio del poder ... Siempre hubo a su lado un grupo de cortesanos —generales, banqueros, senadores— que compartían su poder, atenuaban sus órdenes, marcaban el curso de las leyes, comandaban las legiones. Ni Nerón, ni Claudio, ni Vespasiano fueron los únicos que mandaron en los tiempos heroicos y gloriosos de la *pax romana.* Tampoco mandaba en solitario Pericles en el siglo de oro de la ciudad-Estado

de Atenas y mucho menos el poderoso emperador Napoleón o el terrorífico Robespierre estuvieron solos en la cima del poder.

Ni un hombre tan cruel como Stalin o un dictador con tan poco sentido del humor como Hitler, usaban en soledad el poder. Todos ellos, de una u otra forma, cogobernaban con una minoría, ya fuera que a ésta la integraran cortesanos o pandilleros, que entre las luces y las sombras encerraban, mataban, amaban o engañaban con una banda bien adiestrada de burócratas, espías y escribanos que los secundaban.

Qué más elocuente al respecto el fenómeno político protagonizado por el general Perón en su regreso y elección como presidente en 1973. Nadie podía discutirle el mandato electoral recibido, que le daba un voto de confianza para resolver en la cima y sin compartir su liderazgo los graves problemas del momento. Sin embargo, el viejo caudillo, que había madurado y estaba de vuelta de antiguos errores, odios y amores, optó por compartirlo con su esposa y José López Rega, personaje siniestro al que ascendió de sargento a comisario general y le otorgó el control del acceso a su despacho presidencial.

Siempre junto a estos poderosos de las sociedades políticas de todos los tiempos hubo una minoría que compartía el "debe" y el "haber" del poder. Unos pocos que comandaban. Esta tesis del poder compartido y minoritario era una realidad en los salones de Versalles en los tiempos del Rey Sol, Luis XIV, que confundía al Estado con su persona, y lo era también en las repúblicas o monarquías gobernadas con el minoritario apoyo de los votos restringidos, censatarios en los siglos XVIII y XIX, tal como fue el caso del gobierno parlamentario inglés o el republicano norteamericano, cotos cerrados del poder en manos de una clase técnicamente aristocrática hasta que se universalizó el voto secreto en el decenio que va de 1870 a 1880.

Y también es una minoría la que en realidad manda en estos años que transcurren en el umbral del tercer milenio, por más que nosotros cada dos años nos ilusionemos con la idea de que influimos en el poder colocando la boleta que lleva nuestra opción en las urnas de las mesas electorales. En esos minutos que nos demanda la operación de votar, en esa fracción de segundo en que nuestra mano derecha empuja el sobre con nuestro voto en la urna o presionamos las teclas de una urna electrónica, compartimos el poder de la minoría que manda.

Sí, no lo podemos negar: siempre se trata de una minoría a la hora de hablar de los verdaderos dueños del poder económico, político y social de nuestro tiempo. El que desea, cree o imagina otra cosa es un hombre "bueno", un optimista. También es un tonto.

LA CLASE POLÍTICA Y LA ESTRUCTURA DEL PODER

La *élite* política siempre estuvo presente en la crónica de la civilización occidental y por ello no nos convence la tesis de José Luis de Imaz [1] en cuanto afirma que por no tener identidad propia la clase dirigente en la Argentina, no

existe como tal. Que sea mediocre la generación en el poder, no le impide detentarlo. No por mala deja de ser dirigente una clase que tiene y usa —mal o bien— las poleas del mando.

A veces en exceso y otras veces en defecto, tenga conciencia o no de su rol, dirige el país aunque lo haga mal. En tal sentido es evidente que las *élites* políticas de países tan convulsionados como Bolivia, Ecuador, Argelia, el Congo, etcétera, pletóricos en golpes de Estado y gobiernos efímeros, no hacen su faena como corresponde. Sus gobernantes son mediocres, falaces y obviamente hacen un papel histórico muy deslucido; pero lo hacen.

Es también el caso de los civiles y militares que se sucedieron en el poder en la Argentina en el período histórico que va entre 1930 y 1983. En esos años ocuparon la estructura del poder, mandaron en el contexto político de la época y lo hicieron entre regular, mal y muy mal. Si, lo hicieron mal pero lo hicieron y eso es lo que cuenta porque es imposible concebir una sociedad sin clase política que mande, sin *élites* en el poder. Siempre alguien mandaba, acompañado de algunos que co-mandaban tanto en las tribus que vivían en grutas o aldeas, como en las ciudades Estado griegas, en los señoríos feudales, en los Estados nacionales del Renacimiento. En fin, en todos los tiempos algún líder acompañado de un grupo de cortesanos más o menos reducido usufructuaba los privilegios del poder.

Y ese grupo en el mando se instalaba en una estructura que Roger Bastide denomina "del poder" y define como "integrada por un conjunto, las partes de ese conjunto y las relaciones de las partes entre sí", o más simplemente como "un conjunto de elementos articulados en un todo". Como el poder es una estructura y alguien debe ocuparla, se la ocupa por la ley física de que todo espacio vacío tiende a ser ocupado por cuerpos sólidos. Es lógico entonces que sea ocupado por un conjunto siempre minoritario de personas con vocación de poder, que desde un principio han de procurar que la voluntad de los más —los que quedan afuera de esa estructura— se incline —para su bien o su mal— hacia los designios de la voluntad de los que están adentro de la estructura, los que mandan, los menos. Sin estructura no hay poder, ya que aquélla hace a la esencia y es su constante. Sin embargo, debemos distinguir esta constante de las variables concretas en cada país y en cada momento histórico en que debe manifestarse, percibirse esa estructura.

Ésta será la estructura del poder en la Argentina o México, España, etcétera, en tal época y bajo tal régimen de gobierno. Por eso dice con razón Mario Justo López [2] que esa distinción entre la constante (estructura de poder) y las variables (estructura del poder en la Argentina de los años 30, etc.) no siempre se ha tenido en cuenta, evento que ha dado lugar a doctrinas e hipótesis que no deben ser aceptadas sin examen, ya que ocurre a menudo que se incluye en la

[1] IMAZ, José Luis de, *Los que Mandan*, Eudeba, Buenos Aires, 1965, págs. 236 y sigs.

[2] LÓPEZ, Mario J., *Manual de Derecho...*, cit., pág. 148.

constante (necesaria) lo que son variables (contingentes) propias de las distintas sociedades políticas y épocas históricas.

Definiendo a los políticos de todos los tiempos, dice Imaz en *Los que mandan* [3]: "Existe un grupo profesional diferenciado que hace... de la política su medio particular y el objetivo de su vida. Y cuyas motivaciones (deseo de bien común, ambición de poder, fe ideológica, amor al juego político) conjunta o excluyentemente resultan las mismas que impulsan a los hombres políticos en todas partes... a nivel universal, los hombres que hacen la política han ido cambiando en consonancia con los cambios históricos.

"Es clásico —continúa— el análisis de Max Weber, demostrativo de que a través de los siglos diferentes categorías profesionales han detentado el monopolio de la función pública (magos, miembros del clero, guerreros, cortesanos, la nobleza y los abogados) hasta que sólo a fines del siglo XIX aparecen los políticos de Partido. Es decir el conjunto de hombres que viven 'de' y 'para' la política, cuya actividad profesional se realiza en el interior de los partidos y en las funciones electivas... 'el problema está en saber si estos dos términos, 'vivir de' y 'vivir para', se dan en forma conjunta. Ver empíricamente si es exacto que uno es el objetivo, el plan vocacional y el otro el medio de vida".

LAS DOCTRINAS CLÁSICAS

Y bien, es precisamente la instalación definitiva de esa especímen tan peculiar que es el político profesional en el escenario de la sociedad política del siglo XIX, lo que da lugar a la doctrina de la clase política o sea a distintas exposiciones sistemáticas sobre las *élites* dirigentes, como hipótesis de la estructura del poder. En tal sentido podemos distinguir entre exposiciones clásicas o versiones originarias de la clase política, cuyos principales exponentes fueron Mosca, Pareto y Michels y que se caracteriza por la pretensión de construir teorías con validez general para todo tiempo y lugar [4], y las nuevas versiones elaboradas, entre otros, por Burnham, Wright Mills, Rose, Dahl, Orwell, Djilas, Voslensky e Imaz, las que en particular profundizan su análisis sobre las características de las *élites* que mandaban en un país y tiempo determinado.

Y así mientras Burnham, Wright Mills, Dahl y Rose hunden su escalpelo en la sociedad capitalista norteamericana, Djilas y Voslensky lo hacen en la sociedad comunista, ubicando cada uno su análisis en un período histórico determinado y en un área geográfica concreta.

En la doctrina clásica sobre la clase política, la *élite* que manda es siempre una minoría cerrada, caracterizada por rasgos espirituales, sociales, políticos y a veces biológicos bien definidos, tiene conciencia de clase, ya sea que exterio-

[3] IMAZ, José L. de, *op. cit.*, pág. 184.

[4] LÓPEZ, Mario J., *Manual de Derecho...*, cit., págs. 148-149.

ricen y reconozcan o no su condición de *élite* privilegiada y dominante, aceptada o no en tales términos por la mayoría gobernada.

1. La tesis de Mosca

Esta expresión "clase política" fue usada originalmente por el profesor de la Universidad de Milán Gaetano Mosca en su opúsculo *Sobre la Teoría del Gobierno y el Gobierno Parlamentario*, editado en 1884 y luego en su clásico *Elementos de Ciencia Política,* publicado en 1895. Para Mosca, la política es una clase bien determinada y diferenciada de otras clases sociales. Coincidiendo con la tesis de Weber sobre el poder de las minorías que esbozamos en las páginas anteriores, sostiene que en "La historia no existe el gobierno de uno ni el de la mayoría como pretendían Rousseau, Montesquieu y Sieyès, sino que la realidad histórica nos muestra como un hecho cíclico e innumerables veces repetido que el gobierno lo ejerce una minoría o clase política determinada". Resumiendo su tesis afirma: "En toda sociedad que ha llegado a un cierto grado de desarrollo y de cultura, la dirección política es constantemente ejercida en lo militar, religioso, político y económico por una clase especial, o sea una minoría organizada".

En cuanto a esta tesis de la minoría en el poder, el caso histórico más paradigmático e ilustrativo lo encontramos en la *élite* dirigente de la política inglesa en el primer siglo de gobierno parlamentario. Se trataba de un millar —en cada generación— de líderes políticos, *tories* y *whigs,* formados y reclutados en las Universidades de Oxford y Cambridge, que operaban en un reducido ámbito social y geográfico de no más de 200 millas cuadradas en el sur de Inglaterra, entre el Canal de la Mancha y el Mar de Irlanda. Eran votados por una minoría de no más del 7 al 10 por ciento de la población adulta masculina de las islas británicas y ejercían su poder en forma oligárquica, continuada y casi hermética sobre más de veinte millones de ingleses, poder que también se proyectaba desde el recinto de la Cámara de los Comunes hacia una cuarta parte de la población del mundo conocido entonces, que habitaba el 25 por ciento de la superficie terrestre ocupado por las colonias del Reino Unido.

Este poder era trasmitido —a veces hereditariamente— de padres a hijos, como lo ilustran los casos paradigmáticos de William Pitt, padre, primer ministro en 1757-1761 y 1766-1768 y William Pitt, hijo, primer ministro entre 1784-1801. Hubo otros casos parecidos como William y Charles Fox, líderes parlamentarios de los Comunes en la misma época. No sólo heredaban poder, sino que también tal herencia la comenzaban a disfrutar desde muy jóvenes. Charles Fox ingresó a los Comunes en 1768 a los 19 años y desde el primer día protagonizó debates memorables que lo llevaron a ser ministro —tal como su padre— en varias oportunidades. William Pitt, el joven, llegó al Parlamento a los 21 años e ingresó al gabinete a los 23. Al cumplir los 26 años fue llamado por el rey para formar su primer gabinete, como primer ministro de la Corona.

En fin, Mosca consideraba que la minoría en el poder reconocía dos estratos: uno, reducido, el de los dirigentes máximos; y otro, más numeroso, integrado por los "cortesanos del poder" o sea los colaboradores de los que ejercen el liderazgo. También analiza el maestro italiano las modalidades de reclutamiento, ya fuera éste encarado por el principio autocrático, o sea desde arriba, o democrático desde abajo, y las posibilidades de acceso que se obtenían fácilmente si se pertenecía a "distinguidas familias de políticos", como lo fueron los Fox y los Pitt en el siglo XVIII, o los Salisbury, Churchill, Chamberlain, etcétera, en nuestro siglo.

Otro tema de análisis para Mosca y sus continuadores ha sido la posibilidad de transformación o renovación de la clase política. En general y salvo casos atípicos como la oligarquía incrustada en la mesa directiva de algunos partidos políticos, la modificación de las condiciones y circunstancias históricas han facilitado la renovación en todas las épocas de los elencos en el poder.

Es así que eventos extraordinarios tales como las dos guerras mundiales de este siglo, la revolución soviética o la revolución fascista han operado como causas eficientes para el recambio de la clase gobernante, no sólo en el interior de los países involucrados en esos conflictos, sino que han determinado a su vez el recambio de las *élites* en el poder en los países periféricos o neutrales y muy especialmente en los nuevos Estados independientes, que se incorporaron a la comunidad internacional en 1918 y 1945.

En tal sentido, merece párrafo aparte el caso de los siete países del Este europeo que quedaron dentro de la órbita soviética como consecuencia de la ocupación del ejército stalinista, y del reparto de áreas de influencia en la nefasta Conferencia de los Tres Grandes de 1945 en Yalta, fenómeno político que han analizado con autoridad y verosimilitud Milovan Djilas y Michael Voslensky.

2. Pareto y la clase *eletta*

Otro clásico de la doctrina de la clase política es el italiano Wilfredo Pareto, que en su *Tratado de Sociología General,* editado en 1916, expone su original versión sobre los hombres que mandan en nuestro siglo. Esta obra por el año en que apareció y el contenido de su propuesta viene a ser una contundente réplica a la tesis de la sociedad sin clases (y a la teoría sobre la lucha de clases) delineadas por Carlos Marx, Federico Engels y Vladimir Ilich Ulianov (Lenin). Pareto cree y la historia le da la razón, que es imposible una sociedad sin clases, ya que "lo real es que los individuos no son iguales entre sí y a la vez, las clases sociales no son enteramente distintas entre ellas ni están totalmente separadas, como afirmaban Marx y Lenin". En realidad "las diferencias de capacidad y de oportunidades para usarlas, permiten clasificar en *élites* —que las hay de varias especies— y no *élites* o masas".

Los individuos que integran la clase *eletta,* o selecta, pueden a su vez ser subclasificados en clase política propiamente dicha o gobernante y *élites* no go-

bernantes (que con el tiempo serán codificadas como dirigentes de los factores de poder y de los grupos de presión). Para Pareto el mando o ejercicio del poder o dominio constituye un hecho biológico, ya que las clases dominantes se diferencian del resto por rasgos no sólo intelectuales, sino a veces también físicos, lo que llevó a creer, aunque sea discutible, que las diferencias de clase muchas veces tienen una base biológica.

Si bien es cierto que los integrantes de las familias de la nobleza y de la burguesía descendiente de las familias fundadoras de muchas ciudades americanas colocadas en la cúspide de la pirámide social, frecuentemente tienen rasgos más finos, diferenciados a los de los integrantes de las otras clases (en especial la obrera o campesina), tal proposición sociológica no encuentra sustento suficiente como para convertirse en una ecuación con una validez universal aceptable. Esta tesis de Pareto, sin embargo, fue formulada pocos años después de las pergueñadas por Ferri, Garófalo y Lombroso, que sostenían que los delincuentes tenían determinadas características morfológicas, físicas, que los distinguían del común de la gente. O sea que la tesis de Pareto y de los mencionados criminalistas reconocen un común origen positivista que estaba de moda en la *belle époque*.

Uno de los aspectos más interesantes y acertados de las teorías de Pareto, es que las *élites* no permanecen demasiado tiempo cerradas, sino que en realidad cambian continuamente, fenómeno que denomina de "circulación de las *élites*". Al respecto Mario Justo López [5] señala que estas *élites* "cambian en su estructura, composición y el modo como se relacionan con la masa, pero no obstante esa renovación o reemplazo... las *élites* subsisten en todo momento como detentadoras del poder y su acceso se produce por selección, lo que no significa que lo obtengan siempre los más dotados o capaces, sino que depende de contingencias políticas o familiares, canales de acceso que deforman un proceso de movilidad social e intelectual sanamente estructurado". Así la recomendación, el acomodo o el cambio de favores suelen reemplazar la aptitud o la eficacia probadas en exámenes evaluados con equidad y justicia, evento que desnaturaliza el trámite de acceso y deteriora la moral pública.

Cabe señalar también que este acceso se puede producir por cooptación, o sea por decisión de los que ya están dentro de la clase política dirigente y eligen —o mejor dicho escogen— a los de afuera, que incorporan en general como integrantes de su entorno, colaboradores, tecnoburócratas o meros punteros de comité.

3. Michels y la Ley de Hierro de la Oligarquía

Observando el funcionamiento de los partidos políticos europeos y en especial el comportamiento de los partidos socialistas y social demócratas en Eu-

[5] LÓPEZ, Mario Justo, *Manual de Derecho...*, cit., págs. 181 y sigs.

ropa, Robert Michels, profesor de origen suizo-italiano de la Universidad de Turín, elaboró, escribió y publicó en 1911 un clásico de la Ciencia Política, que tituló *Los Partidos Políticos. Un Estudio de las Tendencias Oligárquicas de la Democracia Moderna.*

A Robert Michels le había impresionado la escasa renovación de las *élites* dirigentes minoritarias, que integraban las mesas directivas de los partidos socialista y social demócrata que competían electoralmente en Alemania, Suiza, Italia y otros países europeos en los años de la *belle époque*. Atraído por este poco estudiado tema, Michels extrajo una especie de constante o ley política, que denominó "Ley de Hierro de la Oligarquía". Esta ley o fenómeno político se traduce en este concepto: "La organización es lo que da origen a la dominación de los elegidos sobre los electores, de los mandatarios sobre los mandantes, de los delegados sobre los delegantes. Quien dice organización, dice oligarquía. Toda organización —continúa— tanto la del Estado como la de los grupos intermedios, sean partidos o sindicatos, necesitan una conducción, un liderazgo formal y éste es ejercido por una minoría que resulta más reducida, a medida que aumenta —en forma proporcional— el tamaño de la organización y el número de los gobernados (ya sean éstos sindicados, afiliados o adherentes) y según sea el tipo de la asociación intermedia de que se trate".

Esta tesis de Robert Michels viene a ser tan escéptica como la de sus contemporáneos Mosca y Pareto. Sin embargo, como la de éstos tiene una gran dosis de realismo, ya que reconoce los vicios y defectos de ese tipo de estructuras de poder intermedio. Michels concluye su análisis admitiendo que la democracia constituye un mal menor, dado lo difícil que resulta encontrar una *élite* minoritaria que sea moral y técnicamente irreprochable.

En fin, sobre la estratificación en el poder hay casos que son de antología como el de un círculo político cuya comisión directiva básicamente ha sido reelegida sin solución de continuidad desde 1968 hasta el presente, constituyendo así una prueba irrefutable de la ley de hierro de Michels. Cuando comenzó a funcionar sus directivos tenían un promedio de 45/55 años, pero al no renovarse acopian actualmente un promedio de 75/85 años, con algunos picos, como el presidente que tiene 88 años, el secretario general 86 y el tesorero 82.

Al no renovarse sus elencos, el promedio fue envejeciendo año a año. Las únicas renovaciones se produjeron por muerte o enfermedad terminal. Así es que mientras podían caminar y más o menos hablar, se movilizaban una vez por mes para cumplir con el rito de la reunión de comisión directiva de este cenáculo gerontocrático en la cual para que no hubiese errores o furcios se seguía un libreto o guión escrito y modificado sólo en detalles mes a mes. No sólo era hermética en su funcionamiento esta directiva *old fashion,* sino que también lo era en el momento de tener que renovarse parcialmente por episodios que tenían su epicentro en cementerios, salas de terapia intensiva o geriátricos. La renovación se hacía por cooptación, o sea que el sitial vacío se cubría con un amigo de los "años locos", los felices "cuarenta".

LAS NUEVAS VERSIONES

1. Burnham y la revolución de los directores

Siguiendo la senda marcada por los precursores de la doctrina de la clase política, James Burnham publicó en 1942 un libro que impactó no sólo en los medios académicos, sino también en el lector de los ensayos sociológicos de la época. Es que *La Revolución de los Directores* era una verdadera radiografía del poder alcanzado en EE.UU. y Europa por los *managers,* que habían sucedido en el gobierno de la sociedad industrial a la generación de los pioneros, los *self made man,* protagonistas de la Revolución Industrial, a los Ford, Rockefeller, Gughenggeim, etcétera.

La Revolución de los Directores contenía un análisis a fondo de las características de esa clase dirigente, cómo había accedido al universo de los negocios, cuáles eran sus hábitos, cómo conspiraban unos contra otros, etcétera. Estos *managers,* que ya controlaban en los años 40 el proceso corporativo norteamericano, tenían rasgos comunes con los elencos directrices de los negocios, la industria y el comercio de las principales potencias mundiales, que en 1942 eran gobernadas por clases dirigentes democráticas o totalitarias. O sea que los *managers* conducían el proceso económico tanto en las democracias occidentales clásicas como en los países del eje, en donde gerenciaban el desarrollo previamente planificado en las oficinas del poder estatal.

Por lo demás, este fenómeno se daba también en el ámbito de las industrias y corporaciones de propiedad estatal, representando tanto en éstas como en las de propiedad privada un irreversible desplazamiento de los antiguos propietarios, que ya habían muerto o que se habían convertido en espectadores pasivos de un proceso en el cual los *decision makers* no les dejaban espacio para participar.

2. Wright Mills y la *élite* norteamericana

Dice Arnold Rose [6] que la influencia que Charles Wright Mills y Floyd Hunter tenían tanto sobre el público como sobre los investigadores era muy notable... "Es evidente que sus conceptos sobre las *élites* del poder y la estructura del poder provocaron una reacción favorable y contaron con muchos lectores que se mostraron dispuestos a aceptar su tesis general de que una *élite* económica reducida ejerce el control de los Estados Unidos de América...". Y agrega: "La tesis no era nueva, pero Mills la expuso de un modo especialmente refinado". *The Power Élite* se editó en 1956 y revela a un autor que utilizando la sociología expone la relación existente entre la estructura social y el comportamiento individual. Es una verdadera caricatura de la sociedad norteamericana

[6] ROSE, Arnold, *La Estructura del Poder. El Poder Político de la Sociedad Norteamericana,* Paidós, Buenos Aires, págs. 17-18.

e impulsó a profundizar en el tema a otros investigadores como el propio Rose; Robert A. Dahl, autor del imperdible *Who Gouverns?;* Edward C. Banfield, que publicó *Political Influence;* Robert Presthen, autor de *Men at the Top* y Vance Packard, que nos ilustró con talento sobre "los trepadores de la pirámide", que son como se sabe los ejecutivos que ya había retratado Burnham en su obra precursora de los años 40.

Todos ellos, desde distintas ópticas, confluyen en el análisis de la problemática planteada por Mills y Burnham, convertidos así en los pioneros en el estudio de la clase dirigente norteamericana. A diferencia de la visión global del problema que exponían Hunter y Mills, los otros autores se limitan a estudiar la estructura del poder en una o dos ciudades o a exponer algún aspecto parcial de esta problemática.

La tesis de Mills es que existe una *élite* de poder con alcance nacional, "que constituye una unidad integrada autoconsciente... y en la medida en que se deciden los acontecimientos nacionales, la *élite* del poder está constituida por quienes los deciden. Son personas —añade— de los altos círculos que se conocen entre sí, se relacionan entre sí en la vida social y en la vida de los negocios y así al tomar decisiones estos *decision makers* se tienen en cuenta unos a otros".

De acuerdo con esta concepción, la *élite* se considera a sí misma y es considerada por los demás como el círculo íntimo de las altas clases sociales... Forman una entidad social y psicológica más o menos compacta y tienen conciencia de pertenecer a una clase social. Se trata de una diferencia cualitativa, no una escala meramente numérica lo que los separa de quienes no pertenecen a la *élite*. Tienen, en el decir de Mills "una conciencia más o menos clara de sí mismos como clase social y se conducen entre sí de un modo distinto a como se conducen con individuos de otras clases. Se aceptan unos a otros, se comprenden entre sí, se casan entre sí y tienden a trabajar y a pensar si no juntos, por lo menos del mismo modo" [7]. Dice Dahl, que Mills produce la impresión de no ser consecuente con su tesis, especialmente con el papel que desempeñan los políticos, puesto que los considera subordinados a la *élite* económica (ahora integrada con la militar, formando lo que se denomina el complejo militar-industrial, que fabrica desde reactores nucleares, misiles y naves espaciales hasta metralletas y armas portátiles).

El capítulo que Mills le dedica a la *élite* política es el más breve de *The Power Élite* y en él se dedica más a analizar a los burócratas que a los políticos profesionales. Considera, con un criterio muy parcial, que la *élite* del poder político está integrada exclusivamente por los integrantes del Poder Ejecutivo, razón por la cual sólo hace breves y esporádicas referencias a los protagonistas de los poderes Legislativo y Judicial.

[7] WRIGHT MILLS, Charles, *The Power Élite*, pág. 18.

Para Mills la *élite* económica-militar se halla situada en la cima de la pirámide, la siguen luego los servidores de aquéllos y los políticos, quienes constituyen un nivel de poder secundario y por último, en una amplia base de la pirámide se encuentran los elementos carentes de poder, o sea las clases media y obrera [8]. Este esquema de alcance nacional prevalece también en cada una de las comunidades locales, aunque cabe consignar que los militares no figuran en esta pirámide del poder comunitario. En fin, en la concepción de Mills, la *élite* del poder posee un aparato tecnoburocrático que le sirve de soporte para fijar y aplicar sus normativas administrativas y directivas políticas.

Son cuatrocientas familias que disfrutan de poder e influencia —tal es el caso en la costa este— y mantienen numerosos vínculos visibles e invisibles con las oficinas del poder congresional y ejecutivo de Washington. Son pocos, pero operan activamente todo lo que hay que operar política, económica y socialmente para que funcione la gran sociedad de la que hablaba Lyndon Johnson en los años 60.

3. Rose, Dahl y la estructura del poder

Más recientemente, Arnold Rose, en su *Estructura del Poder* ha hecho un análisis crítico de la obra de Mills, de quien no obstante se siente deudor por sus aportes sociológicos, formulando a la vez su propia hipótesis sobre la clase dirigente norteamericana. Según Irving Horowitz, profesor de la Washington University, de Saint Louis, Missouri, uno de los méritos más remarcables de la obra de Rose es su apreciación del estado generalizado de falsa conciencia existente en la sociedad norteamericana. Según otro sociólogo, Robert Dahl, se carece de un adecuado conocimiento de la naturaleza del poder existente y esto de ninguna manera se limita a los sindicatos, sino que se extiende a los sectores empresarios, a las comunidades políticas y a todas las clases intermedias, que constantemente examinan su propio poder para evaluar su influencia en los acontecimientos sociales.

La aventura intelectual de Rose comenzó en 1940, con el importante papel que desempeñó en una obra colectiva memorable *An American Dilemma*. Experto en sociología, con una breve pero rica experiencia política como congresista en su estado natal de Minnesota, hace en su obra un sobrio enfoque del problema de las *élites* del poder.

En su estudio concilia diversas teorías, empleando el método analítico de Bentley y en especial el del propio Wright Mills así como el utilizado por Hunter, a quienes sin embargo evalúa críticamente. Entre otros conceptos afirma que "la creencia de que una *élite* económica controla los asuntos del gobierno y de la comunidad puede rastrearse en la historia de los Estados Unidos a partir de fines del siglo XVIII, época en que algunos partidarios de Jefferson atacaban

[8] WRIGHT MILLS, Ch., *op. cit.*, págs. 34-35; DAHL, R., *Who Governs?*, pág. 36.

a los seguidores de Hamilton y agrega "Difícilmente se halle en Estados Unidos un solo movimiento político protagonizado por la clase baja que no exprese la idea de que las clases superiores emplean con éxito métodos antidemocráticos para impedir los procesos democráticos", y remata su opinión expresando "el anarquismo y el socialismo importados de Europa aceptarán esa tesis como uno de los elementos esenciales de sus ideologías" [9].

"Esta creencia —sostiene más adelante— no es totalmente errónea, pero atiende solamente a una parte de la realidad y genera una significativa y equivocada interpretación. Es probable que un análisis más exacto de los hechos históricos lleguen aproximadamente a la siguiente conclusión: en diversas épocas de la historia norteamericana, segmentos de la *élite* económica violaron los procesos democráticos y legales con diferentes grados de esfuerzo y éxito, pero con respecto a períodos recientes no han ejercido un gran control sobre las autoridades políticas elegidas. Sin embargo y ésta es la clave; la *élite* económica actualmente emplea su riqueza para tratar de que sean elegidos determinados candidatos políticos y para influir sobre otras autoridades políticas, de una manera que no está al alcance del ciudadano medio".

Formulando su tesis básica que denomina "hipótesis de la multiinfluencia", Rose [10] indica que: "En realidad hay varias *élites* económicas, que sólo en escasas oportunidades actúan en forma unitaria o de común acuerdo". Y estas múltiples *élites* no dominan en forma continua ni específica a los dos grandes partidos políticos nacionales, uno de los cuales, el Demócrata, desarrolla por lo general una política opuesta a los intereses específicos de la *élite* económica y como se sabe tiene el soporte en cada elección presidencial de las dos grandes centrales sindicales de los Estados Unidos, la AFL y el CIO.

Esta hipótesis de la multiinfluencia se opone a la hipótesis de Wright Mills y Hunter sobre "el dominio de la *élite* económica sobre la estructura del poder político", a la que hacíamos referencia en las páginas anteriores. Concretamente la hipótesis de la multiinfluencia de Rose, entiende que el conflicto es a menudo multilateral y que con frecuencia no intervienen en él los grandes sectores de la población; que los bandos cambian según los problemas y que el consenso sólo se logra transitoriamente y por un número limitado de cuestiones.

Por su parte Dahl, en su *Análisis Sociológico de la Política,* basándose también en estudios empíricos, sostiene "que unos pocos buscan empíricamente ocupar cargos políticos y obviamente sólo algunos de esos pocos obtienen lo que buscan", y luego formula una tesis complementaria de la de Rose sobre los estratos vinculados o no al poder. Éstos son los estratos políticos, los apolíticos y los buscadores de poder (que Packard denomina "trepadores de la pirámide").

Modelos y ejemplos válidos de estas influencias limitadas y de esos vínculos transitorios y acotados a un problema o conflicto puntual, son las situaciones

[9] DAHL, R., *op. cit.*, págs. 24-25.

[10] ROSE, *op. cit.*, pág. 24.

que se viven en el Congreso norteamericano en donde continuamente se hacen y deshacen combinaciones políticas entre senadores o congresistas demócratas y republicanos para votar u apoyar determinada ley, que han estado tramitando lobistas o grupos de lobistas, Estos acuerdos transitorios se alcanzan por un tiempo limitado y es así que entran al recinto y se votan leyes con el apoyo de, por ejemplo, doce senadores republicanos y cuarenta o cincuenta demócratas o viceversa para sancionar una ley que a veces soluciona, y otras veces crea conflictos que se plantean en el seno de las comunidades locales, de los Estados o de los *holdings* empresarios o corporaciones empresarias o sindicales.

En realidad este sistema de influencias múltiples es inherente al sistema político y económico norteamericano, en donde el *lobby* es un hecho de la realidad política que está contemplado en la ley y que se percibe muchas veces en la superficie como un elemento inevitable de la sociedad norteamericana del siglo XX.

4. Orwell y la *Rebelión en la Granja*

Si nos alejamos del fenómeno político norteamericano y nos acercamos a la costa inglesa en los años en que finalizaba la Segunda Guerra Mundial, nos vamos a encontrar con un estilo diferente. Me refiero al usado por George Orwell, novelista y ensayista que en 1945 publicó *Rebelión en la Granja,* en donde con la ayuda protagónica de los animales del corral hace una crítica feroz de la civilización comunista, que en esos momentos se estaba expandiendo en Europa del Este, ante la desidia y la pasiva complicidad de los líderes de las democracias occidentales que habían derrotado a las potencias del Eje con la ayuda del ejército soviético.

Según Michael Shelden [11], el autor de *1984,* impactó en la imaginación popular en un momento en que finalizaba la guerra en caliente y comenzaba la guerra fría. Esta fábula satírica no tiene precedentes ni ha sido posteriormente imitada con éxito en el campo de la literatura política de ficción. El éxito de *Rebelión en la Granja* es mucho más que una glosa del proceso de la revolución comunista. Como dejó anotado Orwell poco antes de morir en enero de 1949, la idea central del libro se le había ocurrido poco después de su regreso de España, en donde había experimentado, como miliciano de las brigadas internacionales, la traición de Stalin a los obreros españoles. En Barcelona había verificado cuál era el verdadero rostro del comunismo o sea el de una dictadura en la cual "todos los hombres son iguales, pero algunos son más iguales que otros". De manera tal que la tan difundida igualdad de clases no era más que una expresión retórica en el código marxista.

La fábula que nos cuenta Orwell tiene como escenario la granja del capitalista (y humanoide) Pilkington, que por sus abusos es desposeído de su pro-

[11] SHELDEN, Michael, *George Orwell. The Authorised Biography,* London, 1991, págs. 379-381.

piedad por una rebelión en la que participan la casi totalidad de los animales que viven en sus corrales, liderados por los cerdos. Ya en posesión de la casa y demás dependencias de la granja se suceden una serie de asambleas y poco a poco los cerdos, que conforman el directorio revolucionario en el poder, se van apartando y diferenciando del resto de los animales, disciplinados y reprimidos por los mastines que hacen las veces de KGB animal. El cerdo en jefe, una suerte de Stalin enjamonado que responde al nombre de Napoleón, va así fortaleciendo su poder y traicionando la consigna de la revolución que era simple pero atractiva: "Los animales deben ser tan felices como nunca soñaron que podían ser".

Desde un principio este Stalin en cuatro patas se rodea de otros cerdos, que lo acompañan en el proceso de apoderarse de todos los resortes del mando en la granja. Y es así que Napoleón acumula y acumula poder a partir de las debilidades de sus compañeros, y de alguna manera nos demuestra que las revoluciones crean elementos reaccionarios dentro de sí mismas. Imitando el lado oscuro de la naturaleza humana, los líderes porcinos con Napoleón a la cabeza, poco a poco van tomando los hábitos de los antiguos dueños de la granja: comienzan por pararse en dos patas y caminar erguidos como cualquier humanoide lo haría; fumar y vestirse como ellos con gorra o sombrero, pantalones de franela y sacos de *tweed* escocés.

O sea que cumpliendo un ciclo político completo, el dominio que ejercía Pilkington se ha transferido a los nuevos dueños, a Napoleón y sus secuaces, que ejercen su poder con menos sutilezas y más crueldad de la que exhibía el viejo Pilkington.

Resumiendo la filosofía de su sátira, Orwell le confiesa a su amigo y editor Dwight Mac Donald "Pienso que esa clase de revolución (conspiración y golpe de Estado violento ejecutado por gente ávida de poder) sólo puede llevar a un cambio de amos. Y en tal sentido, nada más elocuente que el momento en que los cerdos se guardan la leche y las manzanas para sí. En este punto de inflexión de la rebelión, si los demás animales hubiesen tenido la inteligencia y el coraje o sólo el coraje de detenerlos, de impedir este abuso, todo habría sido diferente" Y agrega: "Si la gente cree que estoy defendiendo el *statu quo,* será porque se han vuelto pesimistas y creen que no hay alternativa más allá de la dictadura o del capitalismo del *laissez faire*".

Según Shelden [12]: "Algunos de los mejores momentos satíricos del libro están dirigidos contra las febriles actividades de 'Snowball', que es una versión porcina de ese histórico desubicado que fue Trotski. No se contenta con dejar que la revolución se desarrolle según su propio impulso. Debe acelerarla y aumentar su eficiencia, organizando comités animales como 'La Liga de los Rabos Limpios', para mejorar la producción láctea de las vacas o el 'Comité de Reeducación de los Compañeros Salvajes', cuyo objeto es domesticar a las ra-

[12] SHELDEN, M., *op. cit.*, pág. 382.

tas y los conejos". Luego escribe *Los Siete Mandamientos de la Revolución,* sosteniendo el pincel con una de sus patas. En fin, la valentía de este Trotski de la granja queda inmortalizada en "la batalla del establo", que le es recompensada con la condecoración al "héroe animal de primera clase", que de alguna manera preanuncia la moraleja que después de muchos años de haberla leído aun recordamos, ya que parafrasea la verdad que el autor encontró contándonos esta fábula memorable y recordando su aventura española "Todos los animales son iguales, pero algunos son más iguales que otros".

5. Djilas y *La Nueva Clase*

El antimodelo de Orwell, la granja staliniana en la que los cerdos son "la nueva clase", una suerte de antihéroes que engendran nuevas formas de servidumbre y reemplazan la explotación de los animales por el hombre por otra original e inédita, la de los cerdos sobre el proletariado del corral, es retomada con diferentes protagonistas y argumento en el imperdible ensayo del yugoslavo Milovan Djilas, que escribió *La Nueva Clase* en la celda en que lo había colocado el régimen titoísta por ser consecuente con sus ideales y negarse a ser verdugo de sus antiguos camaradas.

Djilas era, hasta que comenzó a reflexionar y resistirse a la "dictadura del proletariado", secretario general adjunto del Partido Comunista de los obreros y campesinos y vicepresidente de la República Federativa de Yugoslavia. Había sido un conspicuo y leal camarada, que había participado en la guerra de guerrillas contra el ejército de ocupación nazi junto a su amigo y jefe Josip Broz, el mariscal Tito, que a diferencia suya era un escéptico incorregible y un político pragmático.

Con el correr de los años fue comprobando en forma cada vez más nítida e irreversible que en lugar de construir una sociedad sin clases, tal como habían prometido Marx, Lenin y ellos mismos, en realidad habían edificado una estructura de poder en donde los dirigentes del partido y los funcionarios del aparato estatal reemplazaron a los detentadores del poder en los tiempos de la monarquía derrocada en 1945, apropiándose de los privilegios que hasta entonces gozaban éstos. Los habían reemplazado no sólo en las oficinas del poder, sino también en el uso de las residencias oficiales, dachas de veraneo, limousinas, barcos, aviones y por supuesto en el usufructo de todas las prebendas y espacios del privilegio que hasta hacía poco tiempo eran el monopolio de las clases altas, favorecidas por la riqueza y/o el linaje. Reemplazaron así los camaradas de los comités centrales y locales del partido a los dueños del viejo poder, beneficiarios del 70% del PBI nacional y del 65% de las tierras productivas.

Antes de convertirse en un disidente y ser alojado en las mazmorras del régimen, Djilas llevó su inquietud a los comités gubernamentales y partidarios, planteando la necesidad de no continuar desviándose de las metas y objetivos que se habían propuesto cumplir al arribar al poder, en los tiempos en que cons-

piraban contra "el fascismo" y la realeza. Pero su propuesta de profundizar el cambio en "la dirección correcta" liderado por una verdadera raza de revolucionarios, fue considerado una desviación de la causa del pueblo y un ejército de burócratas uniformados y alcahuetes asustados comenzó a hurgar en sus cajones hasta encontrar, como encontraron, "las pruebas de la traición".

Desde su celda, último reducto de sus ideales, redactó su alegato y lo envió a Occidente, en donde de inmediato lo publicaron con el título que definía a sus ya sedados y apoltronados compañeros de ruta. El título viene a ser una ironía, a la vez un epitafio para la "sociedad sin clases" que pronosticaba Marx desde su confortable refugio londinense, en donde vivía con su esposa prusiana, mantenido por su yerno y discípulo Federico Engels. Ni Marx pudo dejar de ser —tan sólo por unos minutos— el burgués que era, ni sus herederos ideológicos consiguieron despegarse de las ventajas y pequeños placeres que da "el pertenecer" a una clase privilegiada.

La tesis de Djilas expone que tras la victoria de la revolución socialista, el aparato del Partido Comunista se transforma en una nueva clase dirigente. Esta burocracia [13] monopoliza el poder del Estado y se apropia de todos los bienes de producción mediante la estatización. Así la nueva clase instala su dictadura, mediante el terror y el control ideológico total. Resultado inevitable: la destrucción de la clase capitalista no ha conducido a una nueva sociedad sin clases sino a la formación de una nueva clase, la tecnoburocracia hasta entonces desconocida en la historia. Esta nueva clase se ha ido formando a partir de un núcleo muy reducido de revolucionarios bolcheviques, que como los cerdos de Orwell han ido tomando los hábitos de mando de las clases privilegiadas. Sólo los miembros del partido tendrán acceso a la función pública y los hijos de estos *aparatchiks*, han de gozar de la buena suerte de acceder a una educación superior, a viajar para perfeccionarse en el exterior, a ocupar, en fin, un buen lugar bajo el sol de los Balcanes.

6. La nueva clase en la URSS

Si bien Djilas fue el más notorio de los quijotes que arremetieron contra los molinos de viento del universo marxista, no fue el primero ni el único que escarbó en los *detritus* de la nueva clase dominante en los países del este europeo.

Ilich Steimberg, comisario del pueblo (ministro) de Justicia en el primer gobierno de Lenin, publicó al exiliarse en París en 1927 una historia bastante convincente de la lucha por el poder en los primeros años de la revolución (*Rossija na Pereelome*, París, 1927). En sus páginas dijo que: "lo que caracteriza al régimen es la insolencia triunfante, pequeñas maldades, venganzas y desconfianzas sectarias. En una palabra un nuevo poder...".

[13] DJILAS, Milovan, *La Nueva Clase*, 1957, págs. 12-13.

En la época en que Stalin iniciaba su purga más amplia contra los "grupos antipartidarios", que concluyó con la ejecución, entre otros, de Zinoviev, Kamenev y once generales del Ejército Rojo que habían caído en desgracia por el delito de pensar diferente, Nicolas Berdaiev, otrora prominente miembro del politburó del partido, escribía en 1936: "Se ha creado una burocracia tentacular que teje una enorme tela de araña sobre todo el país, y resulta ser más poderosa que la burocracia zarista, como la NKVD es más cruel aún que lo que era la 'Okrana imperial'". Y continúa "es la nueva clase privilegiada que se ha adueñado de todos los medios para explotar al pueblo y efectivamente lo explota".

El propio Trotski, que de ser el número dos del régimen en los días de la revolución de octubre se transformó en un paria acechado por la NKVD hasta que ésta lo alcanzó y ejecutó por medio de un sicario que le abrió la cabeza con el mismo pisapapel con que apisonaba las hojas del libro que en ese momento escribía para denunciar en 1940, lo que no supo ver en los días en que asaltó el Palacio de Invierno de San Petersburgo. Sin embargo, antes de morir en manos de su verdugo ideológico, Trotski alcanzó a escribir "que en lugar de una dictadura del proletariado, la soviética se había convertido en una dictadura sobre el proletariado".

En fin, Dimitri Panin [14] escribe que: "Los nuevos opresores son la nueva clase y la constituyen los más altos funcionarios del partido, los que comparten el poder en todos los sectores de la administración. A estos hay que agregar —continúa— los oficiales del ejército y de la policía secreta (NKVD y luego KGB), los directores y cuadros superiores de las empresas y en fin, los científicos e ingenieros de la industria bélica, los activistas y miembros del *kommnosol* y por supuesto los guardianes de los campos de concentración...". Una verdadera y novísima clase opresora, que nos hace recordar a la nueva clase de delatores y torturadores que proliferaron en los gobiernos militares latinoamericanos en los años 70, en este caso adiestrados para reprimir en el contexto de "la doctrina de la seguridad nacional", inventada por los asesores del Pentágono norteamericano.

7. Voslensky y la *nomenklatura*

Como Trotski, Panin y los demás *aparatchiks* desilusionados que emigraron al mundo capitalista para contarnos cómo era la clase política de la civilización comunista, Michael Voslensky fue uno de los más sagaces expositores de este fenómeno político. En *La Nomenclatura. Los Privilegiados en la URSS,* publicado en Alemania, Estados Unidos y España en 1980, nos da un anticipo del porqué los poderosos del universo soviético debieron aceptar primero la *perestroika* y el *glasnost* y finalmente ser testigos de la caída del muro de Berlín

[14] PANIN, Dimitri, *Revolution dans la URSS, opresión et explotation,* Frankfurt - Paris, 1927.

en 1989, que los llevó en pocos años a esta nueva realidad histórica que están viviendo en crisis y libertad.

Voslensky era un intelectual que había trabajado en el Comité Central del Partido y se había distinguido como vicepresidente de la Comisión Conjunta de Historiadores de la URSS. Saturado de sofismas y con el legítimo anhelo de respirar aire más puro, Voslensky emigró a Alemania y escribió, "El revolucionario Lenin inventó la organización de los revolucionarios profesionales. El *aparatchik* Stalin inventó la *nomenklatura*. Y así mientras la invención de Lenin fue la palanca que permitió dar vuelta a Rusia, una palanca que entró muy pronto en el museo de la revolución, tal como lo había previsto Chulguin [15], la invención de Stalin fue la herramienta que le permitió dirigir a Rusia y se mostró infinitamente más duradera.

"En el lenguaje burocrático, continúa Voslensky, *nomenklatura,* significa:

"1°) La lista de puestos de dirección designados por las autoridades superiores; y

"2°) La lista de las personas que ocupan esos cargos o que son mantenidas en reserva para ocuparlos (o sea los suplentes)".

En un principio los puestos de mando los ocupaban los conspiradores profesionales y líderes de los *soviets* de obreros, soldados y campesinos bolcheviques, que súbitamente habían alcanzado el poder, en parte por su habilidad y en parte por la coyuntura histórica —que en una singular combinación— les había permitido desplazar del mismo a los mencheviques, liberales, socialdemócratas, socialistas revolucionarios y otros políticos que integraban el gobierno provisional que encabezaba Alexander Kerensky, en 1917.

En la medida en que esa clase dirigente iba siendo diezmada en la lucha por el poder y en la medida en que se requerían más y más funcionarios, se comenzó a veces a seleccionar y a veces a cooptar nuevos cuadros de dirigentes. Pero como dice Voslensky no eran ni los más aptos ni los mejores. Sin embargo, la necesidad de una selección era inevitable. ¿Pero a partir de qué criterios? El criterio más importante no era "el perfil profesional" sino "el perfil político". El principio de requerir un perfil político producía, entre los que tenían la suerte de haber sido elegidos, una completa sumisión a la voluntad del jefe. "Por ese atajo —prosigue— buscaban tal vez hacerse irreemplazables. Quienes aspiraban a la promoción social, se sentían animados por un sincero deseo de cumplir todo lo que les requerían aquellos que los habían nombrado. En esta realidad trivial reside la clave del ascenso histórico de Stalin: en efecto él supo concentrar entre sus manos y en su aparato todas las designaciones para los cargos de dirección del país." Así fue como Stalin se aseguró bajo el pretexto del perfil político, la completa devoción del conjunto de la nueva clase dominante, la *nomenklatura.*

[15] VOSLENSKY, Mijhail, *Nomenklatura,* Abril, Madrid, 1980, págs. 57 y sigs.

Más adelante, hundiendo su escalpelo, Voslensky nos revela la cara oculta de la *nomenklatura,* y dice al respecto "La nueva clase soviética niega habitualmente su existencia. Tanto en el campo teórico como en el de la práctica, la clase de los dirigentes intenta hacerse pasar por una parte del aparato administrativo gubernamental como la que existe en todos los países. Como en las sociedades políticas occidentales, los dirigentes aparecen todas las mañanas a las nueve, se sientan en sus despachos, pasan horas discutiendo, casi nunca llevan uniformes ni insignias". Y entrando en el meollo de la cuestión nos dice: "La *nomenklatura* es esta tropa de intelectuales, cuya profesión es la dirección y debido a ese hecho se encuentran en una situación particular en relación a los encargados del trabajo de ejecución". "Stalin, concluye, colocó a esta nueva aristocracia —el aparato— en el lugar que ocupa y le enseñó a reinar. La clase dominante en la URSS (hasta 1991, claro está), es la nueva clase, es la *nomenklatura.*

"La *nomenklatura* lo sabe y por eso se envuelve en espesos velos de misterio para no ser analizada y gobernar desde detrás del escenario".

Y bien, esa *nomenklatura,* que dominó la Unión Soviética en los años de Stalin y que continuó en el poder bajo el gobierno de sus sucesores hasta que el régimen se extinguió en 1991, es la nueva clase que respira y se mueve en las páginas del libro de Djilas, gozando de todas las ventajas y privilegios de las clases dominantes y poseedoras que existen en cualquier lugar del Planeta. Los países comunistas no eran una excepción y si bien la codiciosa y mal informada *Intelgentsia* marxista que sobrevive en Occidente ignoró o disimuló durante tres cuartos de siglo esta vergonzosa realidad, ya nadie puede ignorar en nuestros días que también en el mundo socialista "todos los hombres eran iguales, pero había algunos que eran más iguales que otros".

Entre otros se formaron como *aparatchik* del Partido, fueron reclutados por Stalin y su nombre, luego de aparecer en la lista de la *nomenclatura* se incorporó a las *élites* superiores del poder: Nikita Kruschev, habilidoso delegado del Comité Central en Stalingrado; Georgi Malenkov, primero secretario privado del dictador y luego su sucesor durante unos meses; Leonid Brezhnev, secretario general del Partido; Alexis Kosigin, primer ministro, etcétera.

8. Imaz y *Los que Mandan*

En nuestro país no se ha avanzado demasiado en la investigación empírica de la clase dirigente en general y de la clase política, en particular. Entre los pocos estudios sociológicos realizados hasta el presente, uno de los que más me ha atraído es el realizado por José Luis de Imaz en su ensayo *Los que Mandan,* en el cual analiza y compara las características de los líderes políticos, empresarios, sindicales, militares, eclesiásticos, profesionales y del campo argentino.

Para tal fin, compara a quienes ocupaban funciones de liderazgo en tres años para él paradigmáticos: 1936, 1946 y 1961. Este análisis sociológico re-

mata en su capítulo de conclusiones en donde bajo el título de "Argentina sin clase dirigente", intenta convencernos de que "no puede hablarse de una *élite* dirigente en la Argentina... Aunque haya una pluralidad de individuos que manden, en el sentido de que para serlo deberían actuar como *élite* si llegan a un acuerdo expreso o tácito en torno a objetivos más o menos similares. Lo que no se percibe en nuestro caso es la existencia de un grupo de individuos que concertadamente conduzcan a la comunidad, la dirijan en vista a la obtención de determinados fines, al alcance de ciertos logros y se rijan por marcos normativos más o menos similares...".

Y luego agrega: "Porque la existencia de una *élite* real se determina por los hechos éstos son los parámetros que determinan su existencia. No es el caso argentino o mejor dicho en el caso argentino, los hechos, la situación del país en todos los órdenes, evidencia la crisis en la conducción. La crisis es estructural —prosigue— y políticos, economistas, moralistas y educadores han dado su versión. Obviamente y sin que ello implique adscribirnos a una teoría: hay crisis en la conducción, ha fracasado todo un grupo y toda una generación dirigente".

Compara luego Imaz a esta pseudo clase dirigente con la generación del 80, que como ya vimos tenía una coherencia e identidad de objetivos que luego se fue desdibujando hasta casi desaparecer en las generaciones posteriores.

Coincidimos con el distinguido colega en cuanto a su bien calibrado análisis de las características de las sucesivas generaciones de nuestra dirigencia. Sin embargo, tengo la convicción de que el hecho de que nuestra clase política no esté a la altura de nuestras exigencias, no nos permite sacar la conclusión de que tal clase dirigente no existe. No será una *élite* como señala con convicción Imaz, pero es —nos guste o no— una clase dirigente. Por más mala que sea esta clase que nos dirige desde la Casa Rosada, el Congreso, los comités partidarios y el directorio de las asociaciones intermedias, es como las clases que mandaban en 1936, 1946 y 1961 una *élite* política desde el punto de vista funcional e histórico. Una *élite* cuestionable, pero insoslayable.

Si se desvaneciera o desapareciera, probablemente se perdería muy poco desde el punto de vista de los ideales y del intelecto. Sin embargo el vacío que este evento produciría, por la ley de gravedad tendería a ser ocupado por una sumatoria de dirigentes, que no existe ninguna seguridad de que sean menos malos que los desplazados o lo que es aún más riesgoso, por individuos que calcen botas y tengan capacidad suficiente para ametrallar no sólo con palabras, como es de rigor entre los políticos, sino también con balas que silben como los pájaros antes del aguacero, pero con un condimento de plomo nada deseable.

Y esto, no les quepa la menor duda, es peor que una clase política mediocre y por cierto bastante corrupta.

9. Sánchez Sorondo y "los mejores"

A propósito de la mayor o menor calidad de la clase política nos dice Marcelo Sánchez Sorondo en su opúsculo "La clase dirigente y la crisis del régimen", "Presupuesta la crisis del régimen, el intento de formar una clase dirigente durante la agonía del país político no es cosa fácil... La presencia de los mejores parece inalcanzable porque... un final de régimen presume, si no el ostracismo, el desvanecimiento y la desvinculación de los mejores en medio de la necia abulia general".

Y continuando con la propuesta de una clase dirigente aristocrática y nacionalista, dice: "De hecho todo régimen se condiciona a la longevidad de los mejores, o más bien todo régimen resulta de la longevidad política de los mejores". "Lo propio de la política —prosigue— es requerir una suma de virtudes aristocráticas, sin las cuales padecería la eficiencia. Y así colegimos sin mayor esfuerzo que la política, acto mayor, acto regio, está reservada a los mejores. Fuera de los mejores —prosigue— no hay, por definición, excelencias, Lo que sea reglamentar y conducir les compete a los mejores, a la perfecta minoría de los mejores. Y aunque no lo hemos mencionado —agrega Sánchez Sorondo excediéndose en su optimismo— no olvidemos que al hablar de los mejores, estamos hablando de la clase dirigente y de su corporación eminentemente política".

Explicando luego que su tendencia a creer en una aristocracia del poder no es excluyente en cuanto a su reclutamiento, dice: "Para ser completa la leva de los mejores tiene que salir de todas las capas, porque no hay casta de los mejores, ya que su clave es un reclutamiento, una promoción de la jerarquía de los mejores por parte de la comunidad, esto indica una vigorosa salud mental" [16].

Este idealismo de Sánchez Sorondo termina, sin embargo, recayendo sobre el final de su monografía en un escepticismo que contrasta con su optimismo inicial, que lo acerca a las conclusiones a que llegó Imaz un cuarto de siglo más tarde. Dice así, refiriéndose a la clase conservadora en el poder en 1940: "...Son representantes en todo caso de una insuficiencia, casta de fatuos y bolsa de codicias, que resultan ser la antítesis de la clase dirigente". Y por eso "sin unidad y sin clase dirigente no hay Nación ni hay política, puesto que la clase dirigente refleja la unidad nacional en una imagen superior. Nosotros vivimos sin unidad y estamos faltos de una clase dirigente. Sin Rosas, el único romano de nuestra historia, por su duro realismo, el único que trabajó por una política de cosas, no compuso la unidad nacional porque no lo rodeaba sino la división de los mejores, el desacuerdo de lo que hubo de ser la clase dirigente..".

Esa *élite* dirigente que todavía buscamos, como Diógenes con su candil, en este cierre cibernético, nuclear, del siglo de los grandes cambios y las grandes decepciones.

[16] SÁNCHEZ SORONDO, Marcelo, *La Clase Dirigente y la Crisis del Régimen*, Buenos Aires, 1940, págs. 7 y sigs.

CAPÍTULO IX

LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y EL SUFRAGIO

Hasta ahora hemos definido que los dueños del Estado o sea sus propietarios teóricos, nosotros los ciudadanos, debemos ejercer nuestra voluntad política, intentona en la que han muerto muchos hombres y mujeres entre sables y bayonetas en un contexto de elecciones, golpes de Estado y revoluciones.

Esta justa definición no existía en los tiempos en que los reyes eran los soberanos, pero desde que Rousseau propuso que la soberanía fuera del pueblo o más conservadoramente Locke, que se la atribuyera a los caballeros de la *gentry,* sus amigos y vecinos del sur de Inglaterra, quedó planteado en los románticos años del siglo XVIII el problema de cómo ejercer un poder que ya no era del príncipe, sino de los súbditos o ciudadanos.

No fue suficiente que Oliverio Cromwell y sus acólitos puritanos colocaran la cabeza de Carlos I en el tajo para cortar su pretensión de ser delegado de Dios en las islas británicas, ya que los ingleses debieron esperar hasta 1721 para darle todo el poder a los representantes del pueblo en el Parlamento, tesis que llevó a la práctica Robert Walpole como primer jefe de un gobierno sólo responsable ante sus pares de la Cámara de los Comunes.

Los franceses se demoraron en resolver este pleito sobre la representación política. Para entenderlo a nivel teórico debieron esperar a que se los explicara en su idioma el barón de Montesquieu y Jean Jacques Rousseau a mediados del siglo XVIII y un tiempo más para asimilarlo a nivel popular leyendo el planteo del abate Emannuel Sieyès en su memorable opúsculo *Qué es el Tercer Estado,* al que me he referido en capítulos anteriores.

A su vez, los norteamericanos que venían entrenándose en el *self gouvernment* desde los tiempos de las asambleas coloniales, resolvieron esta esencial cuestión arrojando un cargamento de té a las aguas de la Bahía de Boston, evento que simboliza el comienzo de la emancipación de las colonias inglesas de América del Norte.

En fin, en la entonces capital del Virreinato del Río de la Plata y en las otras capitales virreinales de la América española, el comienzo de la saga de la representación del pueblo en el poder se da en forma simultánea al correr el año 1810.

Esta problemática, entonces, es inherente a las democracias de Occidente desde hace más de dos siglos —en el caso inglés casi tres— porque descartado el mandato imperativo no existe otro forma válida, legítima y legal que la emergente del mandato representativo.

La técnica elemental de reunirse en una plaza y votar a mano alzada, o sea ejerciendo directamente el derecho a elegir, legislar y controlar que caracterizó a la democracia ateniense y de la que aún quedan vestigios en algunos condados de Nueva Inglaterra y en los cantones suizos, ya no se puede aplicar por razones de espacio y de número. Sólo queda la posibilidad de la representación política, que es el tipo de mandato que se practica en forma universal y bajo diferentes técnicas en este final de siglo. Para Carl Schmitt el fenómeno de la representación es tan antiguo como el del poder y si bien se viene dando desde hace varias generaciones en Europa y el resto del mundo, recién en el último tercio del siglo XIX quedó definitivamente incorporado con reglas claras y uniformes en la mayor parte de los países de la civilización occidental.

LAS TEORÍAS DEL ÓRGANO Y EL MANDATO

Para explicar este fenómeno político de la representación se han elaborado varias teorías, entre las cuales prevalecen las del mandato y del órgano.

Duguit definió así la representación política por mandato "La Nación es la persona titular de la soberanía. Ella da a otra persona, el Parlamento, un mandato para que lo ejerza en su nombre. Hay un verdadero mandato y dos sujetos, la Nación por una parte, que es el mandante y el Parlamento por otra, que es el mandatario. El efecto [1] de este mandato será producir una representación, de tal suerte que la representación emanada del Parlamento será como si emanara de la Nación misma y tendrá los mismos efectos". Y agrega: "La soberanía no está distribuida entre los miembros de la Nación ni entre las diversas circunscripciones que eligen a los diputados ni tampoco entre los miembros del Parlamento".

Es el Parlamento entero, formando una persona jurídica, quien recibe el mandato del ejercicio de esta soberanía en nombre de la Nación. O sea que el representado es la Nación (la sociedad global o el Estado) y el representante el Parlamento, siendo la técnica que se utiliza para que esta ecuación se produzca, la propia del sistema electoral que se adopte para votar.

La teoría del órgano, expuesta por Jellinek, se basa en la idea de que la naturaleza jurídica de la representación se exprese a través del concepto de órgano. Así, si se entiende que el pueblo es considerado un órgano primario del Estado, que engendra un órgano secundario, el Parlamento, que expresará su voluntad como la voluntad del pueblo. Ambos órganos —pueblo y Parlamento— formarán jurídicamente una unidad.

[1] LÓPEZ, Mario J., *Manual de Derecho...*, cit., pág. 434.

Desde este punto de vista, todo miembro de una Cámara es representante del pueblo en su unidad, lo que equivale a decir que el parlamentario por formar parte de un cuerpo representativo de esas características, sólo puede contribuir a la formación de la voluntad del pueblo, pero no de la voluntad de un grupo o secta del mismo.

De esta manera, tanto desde el punto de vista de la teoría del mandato de Duguit como de la del órgano de Jellinek, en el mandato que recibe un diputado hay libertad para su gestión parlamentaria e irrevocabilidad en su designación. Es un mandato genérico, no atado al elector ni tampoco imperativo.

La prehistoria de este fenómeno político

Desde el punto de vista europeo y occidental, debemos considerar a la República romana como el primer laboratorio experimental de la representación, experiencia que debemos computar como la prehistoria de este fenómeno político acaecido 2.000 años antes de que el abate Sieyès la planteara con notoria lucidez en los días previos al terremoto revolucionario francés de 1789.

Según antiguas reglas todos los magistrados eran elegidos en Roma solamente por un año y en el caso de los censores, mientras durase el censo y no podían ser reelegidos. Todos tenían un colega, cuyas atribuciones eran iguales a las suyas. Entre estos funcionarios electos estaban los célebres cónsules que eran dos y diez pretores, unos y otros revestidos de un *imperium* que era equivalente al poder de los reyes de los viejos tiempos. Estos cónsules tenían el derecho de mandar ejércitos, como lo hizo Julio César en la época de la conquista de las Galias; de administrar justicia; de condenar o perdonar y de convocar y presidir una asamblea del pueblo, después de haber tomado los "auspicios". Es evidente que como mandatarios los cónsules tenían un poder superior al de los pretores, razón por la cual en caso de conflicto de poderes o jurisdicciones el pretor debía subordinarse al cónsul o en su caso, renunciar.

Éstos eran, entonces, los líderes del pueblo romano elegidos como representantes del pueblo, que sólo podían ser contenidos en su poder por otros representantes del *populus romanus,* los tribunos de la plebe, que tenían el derecho de convocar a la asamblea del pueblo y mediante el "veto" impedir cualquier medida. Estos tribunos, que también duraban un año en sus funciones, eran una especie de *ombudsman* de esa época, ya que su misión era ayudar a la plebe —la clase baja romana— a defender sus derechos, lo que suponía que *de facto* eran adversarios de las altas magistraturas, léase cónsules.

Obviamente la República romana era una democracia acotada o más precisamente una aristocracia, en la cual sólo los patricios —descendientes de las familias fundadoras— tenían el privilegio de ser elegidos cónsules, hasta que en el 366 a.C., el Senado resolvió que en adelante se elegiría también un cónsul plebeyo, con derecho a cogobernar junto con el cónsul de extracción noble o patricia.

Progresivamente esta República se fue convirtiendo en una sociedad política pletórica de mandatos representativos al crearse los cargos de ediles (encargados de cuidar los caminos, canales y mercados), funciones también reservadas durante largo tiempo a los patricios. Más adelante, también Roma se fue convirtiendo en una República progresivamente democratizada, al admitir a los plebeyos para los cargos electivos de censores (330); pretores (337); y augures (300), siendo el último eslabón de una cadena de avances por parte de la clase popular, el derecho teórico de alcanzar la jerarquía de pontífices y grandes pontífices.

EL *SENATUS POPULUSQUE ROMANUS*

Pero la estructura de poder en donde se ejerció por excelencia el mando por mandato representativo fue el Senado de la República, que comienza en los tiempos de la monarquía como una especie de Concejo de los jefes de las principales familias, a quienes se les consultaba sobre los asuntos de importancia. De allí la fórmula *Senatus consultum,* que será reactualizada por el gobierno del Consulado francés bajo la Constitución del año VII (1799), a fin de respaldar a Napoleón en su carrera hacia la cima del poder, ya que un plebiscito lo ratificará como primer cónsul vitalicio (1801) y otro como "emperador de la república francesa", verdadera paradoja y notoria contradicción de la semántica histórica.

Con el tiempo este Senado será el escenario de los más significativos y recordados episodios de la República y el Imperio Romano, el ámbito donde se escucharán los épicos debates entre Cicerón y Catilina y también el escenario del crimen histórico más recordado, aquel en que Julio César se dejara rematar por el puñal de Cayo Bruto, pronunciando palabras que no se sabe si las dijo él o las inventó Shakespeare para su tragedia homónima.

Cada cónsul, edil, pretor o senador, era entonces un mandatario, que por lo general debía cumplir el encargo de actuar por representación y por un tiempo limitado. Ésta es, en lo esencial, la prehistoria de la representación política que continuará en el medioevo, época en que la representación se limitará a los ciudades amuralladas y libres de la Liga Hanseática, y a diversas formas de representación corporativa o restringida en ciudades de Europa Meridional así como para establecer y otorgar poder a los concejos de gobierno o gobernantes de las repúblicas renacentistas que se erigieron en Génova, Florencia, Venecia, Lausana y Ginebra, entre otras comunas florecientes de los tiempos de capa y espada.

EL PODER DE REPRESENTAR EN LA HISTORIA INGLESA

Sólo en Inglaterra a nivel nacional, como una verdadera isla política del medioevo, se desarrolla una saga histórica en la cual se dan básicamente los

elementos políticos que recogerán los contractualistas en los siglos XVII y XVIII y en especial Sieyès al terminar el setecientos para elaborar su teoría de la representación política. En *El Poder Parlamentario. Su Origen, Apogeo y Conflictos* relato esta historia [2] que se inicia con la creación del Concejo Real del Reino de Inglaterra en la Carta Magna de 1215, en la cual comienzan a estar representados los caballeros de los condados y los hombres libres de las ciudades, que pronto serían llamados *commons*. Estos *commons* tenían un mandato representativo o sea genérico para reunirse cada vez que el rey los convocase para que le otorgasen —o no— el consentimiento necesario para la creación o modificación de tributos y contribuciones. Se los elegía a mano alzada en asambleas de electores, que debían ser propietarios o rentistas.

El número de miembros de la Cámara de los Comunes, a su vez, se fue elevando en el transcurso del siglo XVI, pasando de trescientos a principios de esa centuria a cuatrocientos sesenta y cuatro a fines de la misma. Pero estos honorables miembros de la Cámara de los Comunes ¿a quién representaban? Por cierto que no eran representantes de todo el pueblo de la isla, ya que sólo votaban los *gentlemen* y los hombres libres o burgueses de las ciudades. Sólo un 2% de la población adulta masculina que habitaba en el reino de los Tudor podía así expresar de viva voz a quién prefería como representante de sus derechos en el Parlamento. Cada uno de los treinta y siete condados de Inglaterra votaba a cuatro diputados, no por escrutinio sino por aclamación o consenso. O sea que los mandantes eran los principales vecinos que se reunían en un recinto cerrado y elegían a sus diputados, tan caballeros como ellos, en los distritos rurales. En las villas el mandato lo otorgaban también cantando su voto los artesanos, comerciantes y otros burgueses, que tuviesen una renta mínima anual de 40 chelines de la valiosa moneda metálica de época.

A veces, los diputados a la Cámara de los Comunes se veían en la necesidad de requerir un mandato imperativo y así, por ejemplo, en 1339 le rogaron al rey que disolviera la Cámara y convocase a elecciones para elegir nuevos diputados con un mandato imperativo a favor o en contra del pedido de ayuda financiera formulado por aquél, que los diputados en funciones no se animaban a votar. En esa época los *shires* o condados tenían una representación que se había mantenido sin cambios, ya que los condados y burgos mandaban dos representantes cada uno. Así de 1327 a 1437, noventa y cinco burgos eligieron un total de ciento noventa representantes para cada período parlamentario, que se elevaron a doscientos treinta y siete representantes de ciento diecisiete burgos en 1530, culminando este proceso de ampliación de la representación popular con la elección de trescientos setenta y cuatro representantes de los burgos y noventa de los condados en el año en que heredó el trono inglés el primer rey Estuardo, Jacobo o James I.

[2] PELLET LASTRA, A., *El Poder Parlamentario...*, págs. 20 a 32.

LA REPRESENTACIÓN ESTAMENTAL EN FRANCIA

Mientras los nobles y comunes cabalgaban por las praderas verde pastel de la campiña inglesa hacia Westminster a fin de asistir a las sesiones del Parlamento, todavía en Francia la representación era de tipo estamental. Esta representación ejercida en las asambleas denominadas Estados Generales, eran la única concesión política que los Borbones hacían a sus súbditos para que los diputados de las tres clases admitidas, la nobleza, el clero y la burguesía (o sea el estado llano) votaran reformas financieras e impuestos.

Esa convocatoria se había hecho por última vez en 1614 y hasta 1788 no volvería a hacerse. Es cierto que en esos años funcionaban los parlamentos provinciales o comunales, que no eran órganos de representación política sino tribunales de comercio integrados por magistrados de toga que abogaban por los intereses de la burguesía y la nobleza. Su función era tratar los problemas económicos y registrar los edictos con normativa tributaria o financiera y su único poder consistía en la facultad de negarse a efectuar tal registro, lo que podía obligar al rey a hacerse presente para imponer su edicto en un "*lit de justicie*".

Es así que al llevarse a registrar en julio de 1787 un nuevo impuesto de subvención territorial, que debía recaudar un total de 80 millones de francos oro a ser pagados por todos los propietarios de tierras sin excepción, los parlamentos de París y otras grandes ciudades en las provincias se negaron a hacerlo. Avanzando un paso más, el Parlamento de París formuló el deseo de ver a la Nación reunida en los Estados Generales antes de aceptar cualquier nuevo impuesto [3].

Así el conflicto de intereses se había transformado en un conflicto político acerca de los poderes del gobierno en materia tributaria y este entredicho derivó en la convocatoria a los Estados Generales, que llevaron a unos y otros a protagonizar los sucesos del verano de 1789. Estos Estados Generales estaban integrados por setecientos cincuenta diputados del Estado llano (que técnicamente representaban al 99,3% de la población), trescientos setenta y cinco diputados por el clero (que conformaban 20.000 clérigos y monjes) y trescientos setenta y cinco de la nobleza (que reunía a 140.000 personas). Las decisiones se debían votar por orden o estado y no por cabeza, injusta distribución del poder que sería el punto de inflexión a partir del cual se desataría el conflicto político generador del proceso revolucionario, ya que los electores de la burguesía se preguntaban ¿Para qué nos sirve elegir setecientos cincuenta diputados, si sus votos sólo valen uno? No había respuesta lógica. Sí algunas criticas a esta paradójica situación, como las contenidas en el opúsculo *Qué es el Tercer Estado*, publicado en noviembre de 1788, en el cual el abate Emannuel Sieyès se preguntaba en los 30.000 ejemplares de las primeras ediciones ¿Qué es el Tercer Estado?, y se contestaba: Todo... ¿Qué ha sido hasta el presente? Nada...

[3] PELLET LASTRA, *El Poder Parlamentario...*, cit., págs. 39 y sigs.

y ¿Qué pide ser? Algo. Al menos algo más que un voto. Tal vez lo mínimo, setecientos cincuenta.

Tal como estaban las cosas a principios de 1789, cada uno de los órdenes o estados debía elegir por separado a sus representantes. Las elecciones se hicieron en las bailias y senescalados, en donde nobles y clérigos hicieron sus asambleas, redactaron sus cuadernos de bailia y designaron a sus representantes por mayoría o aclamación, y en forma directa a sus representantes.

Simultáneamente el Tercer Estado hizo asambleas de parroquia que admitieron a todos los burgueses que pagaban impuestos directos, lo que excluía a los pobres en general (obreros artesanos, soldados o empleados mal pagados). En su lugar entraban los campesinos propietarios, abogados, médicos, notarios, comerciantes o sea la burguesía que vestía levita y *culot,* que serían atacados por los *sans culot* en los días de la Revolución. En esas asambleas se nombraron delegados electores, que se debían reunir en la capital de las provincias, redactar un cuaderno definitivo con instrucciones para los diputados y finalmente elegir a éstos. Es así que los diputados del estado llano que fueron a París, llevaban en teoría un mandato imperativo que, como veremos luego, no se cumplió ni volvió a repetirse en otras elecciones generales.

La elección de los diputados y la redacción de los cuadernos ocuparon los meses de marzo y abril de 1789 y al respecto vale la pena destacar que estos cuadernos de bailia constituyeron un intento histórico de mandato imperativo, ya que la mayoría exigía que sus mandatarios votasen para lograr una igualdad de todos ante la justicia. No se hablaba de libertad y como nos cuenta Louis Madelin [4]. "Si a veces se hablaba de dar una Constitución al reino, esto no significaba en absoluto la subordinación del gobierno monárquico a las cámaras elegidas, sino una organización más ordenada del país bajo un rey liberado de las turbas". "En los cuadernos de bailia se exponían también ideas de representación nacional mezcladas con expresiones de un ardiente amor al rey".

Es evidente que en las bailias tomaron la pluma los notarios de las pequeñas ciudades, pero como comenta Madelin "en un 90% los diputados electos se habrían asombrado mucho si alguien les hubiera vaticinado que iban a legislar contra el trono. Todos se consideraban buenos monárquicos y sus electores lo eran más aún".

LA REPRESENTACIÓN Y LOS INGLESES

Pronto aparecería en escena el abate Sieyès para elaborar con lenguaje original la teoría que nos ocupa, pero la representación política ya estaba presente no sólo en el proceso de formación del gobierno parlamentario inglés que reseñamos, sino también en el pensamiento de filósofos como William Blackstone y politólogos como John Locke, quienes coincidían en que el Parlamento

[4] MADELIN, L., *Les Hommes de la Révolution,* Paris, 1989, págs. 81, 82 y 111.

representaba a todo el reino y no sólo a los electores de los diputados que ocupan sus bancas. Como decía en 1774, el célebre *common* liberal Edmund Burke: "El Parlamento no es una reunión de embajadores con intereses diferentes y hostiles en el que cada uno ha de defender sus particulares intereses frente a los intereses particulares de los otros diputados... El Parlamento —continuaba— es la asamblea deliberante de una Nación, con un solo interés primordial, el interés de todos... Ha de actuar y debatir para el bienestar general. Así se elige un miembro, pero ese miembro una vez elegido no es un diputado de Bristol, Londres o Plymouth, sino un diputado de la Nación en su conjunto, un miembro del Parlamento del reino, que debería hacer prevalecer el interés general sobre el local, aunque sea el de su propio distrito electoral".

SIEYÈS Y SU TEORÍA

Pero es el abate Emmanuel Sieyès el *más coherente y oportuno ideólogo* de la representación política, a punto tal que se lo considera su más importante y original expositor en el opúsculo que lo catapultó a la fama *Qué es el Tercer Estado*, al que recién me referí. Sieyès es un personaje único e imperdible, que como bien dice Jean Denis Bredin: "...Ilustra en fórmulas que son famosas los principales momentos de la Revolución: Proclama ardientemente en las vísperas de los Estados Generales que el tercer estado es todo, un todo tratado como si no fuera nada, que luego resume lo que fue bajo el terror, expresando simplemente, *J'ai vecu* (yo viví, o mejor dicho sobreviví). En fin, es el personaje que anuncia al organizar el gobierno del directorio 'Busco una espada para clausurar la Revolución' (que será la de Napoleón, para quien inventa la jerarquía [el poder] de cónsul al redactar la Constitución de 1799)".

En el plan de la primera parte de *Qué es el Tercer Estado,* y luego de contestarse que el estado llano es todo, como recién consignamos, nos dice que "el Tercer Estado soporta todos los trabajos sin excepción, las 19/20 partes de los trabajos públicos, estando a cargo de todo lo que es verdaderamente pesado... y que todo lo que hace es de utilidad social". Luego se vuelve a preguntar y se vuelve a contestar es "todo", pero un todo trabado y oprimido, y ¿qué sería sin el orden privilegiado? "Todo" se vuelve a contestar, pero un todo libre y floreciente.

Y luego remata su argumentación afirmando ¿Qué es una Nación? y se contesta: Un cuerpo de asociados viviendo bajo una ley común y representado por la misma legislatura... La nobleza —continúa— es extraña a la Nación,... porque su misión no viene del pueblo y porque su objetivo consiste no en defender el interés general, sino el interés particular. Respecto del clero, orden al que pertenece en Chartres, dice que no hablará de él. Sólo aclara que si se lo considera como un cuerpo encargado de un servicio público, pertenecería a la organización social. Es precisamente porque el clero es una profesión que pue-

de ser algo entre nosotros, si no es más que un orden estamental, no será nada real [5].

En fin, respecto del Tercer Estado dice "los derechos del Tercer Estado son muchos, pero no es nada... Qué reclama entonces: Ser algo, más precisamente reclama una verdadera representación en los Estados Generales. Esto es tener diputados salidos de su orden y que estén habilitados para ser intérpretes de su posición y defensores de sus intereses". Así demanda un número de representantes igual a los otros dos órdenes o estados y que los votos sean tomados por cabeza y no por estamento. Al respecto cabe destacar que la primera demanda fue satisfecha por Luis XVI y su ministro Necker en el decreto de convocatoria a los Estados Generales del 27 de diciembre de 1788, redactado y emitido un mes después de la aparición de la primera edición del opúsculo de Sieyès. La segunda demanda, la obtendrá el estado llano al constituirse la Asamblea Nacional en forma definitiva en junio de 1789, en las vísperas de la caída de la Bastilla y es el punto de inflexión a partir del cual comienza el proceso revolucionario jacobino, que lo tendrá al empeñoso abate como uno de sus principales ideólogos.

Entrando a definir la representación política dice textualmente Sieyès: "...Conocemos el verdadero objeto de una asamblea nacional. No está hecha para ocuparse de los asuntos particulares de los ciudadanos, sino para atenderlos en su conjunto y desde el punto de vista del interés común. De ello sacamos la consecuencia natural y lógica: Que el derecho a hacerse representar no pertenece a los ciudadanos, sino a causa de las cualidades que le son comunes y no de algunas que los diferencian". Y agrega: "Por eso el objeto de una asamblea representativa es expresar la voluntad de una Nación... Por eso la finalidad de la Nación es distinta de la de los individuos; por eso, para que produzca el interés común, el derecho de hacerse representar pertenece a los ciudadanos en su calidad de tales". Rematando su tesis, Sieyès añade: " Los asociados (o ciudadanos) son demasiado numerosos y están dispersos en una superficie demasiado extensa para ejecutar ellos mismos su voluntad común... ¿Qué hacer entonces? Ni más ni menos que separar lo que sea necesario para velar y proveer al interés público y confiar el ejercicio de esta porción de la voluntad nacional —y por consiguiente del poder— a algunos de entre ellos..".

Eso se hizo y si bien rodaron cabezas y esperanzas de miles y miles de hombres y mujeres, si bien la representación política tardó aún algunos años en reflejar en plenitud los intereses del pueblo y la voluntad nacional, el proceso iniciado en París en 1789 como el que había comenzado en esos años del otro lado del Atlántico Norte, con el voto de los constituyentes norteamericanos y un siglo antes con la "gloriosa revolución" inglesa de 1688, como el que comenzaría poco después en las colonias hispanoamericanas, nos llevarían a una sociedad política más justa y participativa.

[5] BREDIN, Jean Denis, *La Clé de la Révolution*, Paris, 1985, págs. 143-144.

LA REPRESENTACIÓN CORPORATIVA

En distintos tiempos históricos se practicó en Europa otro tipo de representación política, la corporativa. Esta forma de representar funcionalmente y por sectores profesionales la opinión de la gente tiene también una prehistoria que comienza en las asambleas que se realizaban en varias ciudades de Europa —a nivel comunal— en las cuales estaban representadas no el conjunto del pueblo, sino las corporaciones económicas y/o profesionales a través de diputados o procuradores. Al estudiar las formas de gobierno y tipos de Estado en mi libro *El Estado y la Realidad Histórica,* me ocupo en especial de tres casos contemporáneos: las experiencias corporativas que se realizaron en España, Portugal y Brasil, entre 1933 y 1975 [6].

Definiendo al corporativismo, Mihail Manoilesco señala [7]: "La idea del corporativismo es sinónimo de constitución orgánica de la sociedad. Se podría decir —continúa— que todas las sociedades históricas han sido corporativas, salvo las sociedades democráticas del siglo XIX. La Revolución Francesa —agrega— ha roto los moldes corporativos reduciendo la sociedad al polvo de los individuos". Y agrega: "Mientras en la doctrina individualista el individuo está en el origen del Estado y constituye al mismo tiempo su fin último, para el corporativismo la colectividad nacional representa una entidad superior y una personalidad distinta de la suma de los individuos que la componen".

Para Manoilesco el corporativismo es integral y puro. "Es integral porque considera como corporaciones dotadas de una organización autónoma y de derechos propios no sólo a las corporaciones económicas, sino también a las sociales y culturales de la Nación, tales como el Ejército, la Iglesia, la salud pública, las universidades, etcétera. Es puro, porque estima que las corporaciones económicas y no económicas pueden proporcionar reunidas una base legislativa para la conducción del poder político y legislativo supremo". En esta concepción, las corporaciones no estaban subordinadas a un poder político supremo que tuviese un origen diferente y exterior a sí mismo, sino que ellas constituyen la fuente del poder del Estado.

En suma y con especial referencia a los sistemas corporativos de España y Portugal, podemos decir que en estos países funcionaba un sistema de gobierno en el cual el pueblo participaba, pero obviamente representado de manera diferente a como lo es en el régimen representativo de las democracias tradicionales.

En España, concretamente, en lugar de estar representado a través de diputados elegidos en comicios en los que se disputasen las bancas candidatos de varios partidos políticos, la representatividad era orgánica y funcional, ya que un procurador de las Cortes investía la representación de un sector de las fuer-

[6] PELLET LASTRA, A., *El Estado y la Realidad...*, cit., págs. 131 y sigs., 230 y sigs.

[7] MANOILESCO, Mihail, *El Siglo del Corporativismo,* Santiago de Chile, 1941, págs. 4 y sigs.

zas vivas (ejército, universidad, sindicatos). O sea que los electores en lugar de votar por los candidatos ofrecidos en las listas de los partidos políticos o por el candidato de un determinado partido político en una circunscripción uninominal en comicios locales o nacionales abiertos, lo hacían en circuito cerrado dentro de sus corporaciones, eligiendo a sus representantes sectoriales, que al reunirse operaban —al igual que en la representación política clásica— conformando un cuerpo único nacional, en el que se debatían los problemas nacionales y generales.

Así las Cortes Españolas creadas por una Ley Constitucional de 1942 y que estuvieron en funcionamiento hasta 1977, estaban integradas por representantes de los sindicatos en número no superior a la tercera parte del total de los procuradores; de las capitales de provincias; y también por los ministros del gabinete de Franco; el presidente del Concejo de Estado y el presidente del Tribunal Superior de Justicia Militar, y además un representante por cada diputación provincial, los rectores de las universidades, tres representantes de las Reales Academias así como representantes de las asociaciones profesionales y de los padres de familia. Los representantes eran elegidos funcionalmente, o sea que ejercían el cargo mientras desempeñaban la función, cuyo ejercicio le había dado la investidura de miembros de las Cortes.

El corporativismo portugués

En Portugal el régimen de representación era mixto, ya que había una Asamblea Nacional que estaba integrada por diputados elegidos en elecciones en las que participaban el partido dominante oficialista (la Unión Nacional Portuguesa), que era la única organización política autorizada para funcionar en forma permanente y varios partidos políticos formados transitoriamente en cada elección, lo que obviamente limitaba su operatoria. Esta Asamblea —verdadera Cámara política del régimen— aprobaba y sancionaba los proyectos de ley luego de un debate en plenario, los que se denominaban decretos de la Asamblea Nacional y recién eran promulgados como ley cuando los firmaba el presidente de la República.

En la Cámara Corporativa era donde se estableció la representación funcional. Se limitaba a informar y opinar sobre todas las propuestas y proyectos de ley, convenciones o tratados internacionales que fueran presentados en la Asamblea Nacional antes de comenzar en ella la discusión de dichas propuestas y proyectos. Esta Cámara opinaba, técnicamente asesoraba y estaba integrada exclusivamente por representantes corporativos de las autarquías locales (municipios y territorios) y los intereses sociales y económicos (sindicatos y cámaras empresarias), las academias, las universidades y la Iglesia.

Al analizar esta Cámara, pocos politólogos se han detenido a considerar que desde el punto de vista técnico político, la Cámara Corporativa portuguesa de los años de Oliveira Salazar tiene más semejanza con el Concejo Económico

y Social creado en la Francia de posguerra por iniciativa de Jean Monnet, que con las Cortes Españolas de la época del generalísimo Franco.

LA EXPERIENCIA BRASILEÑA

La experiencia de representación corporativa se había originado en la Italia fascista de Mussolini en 1927 y se extendió a otros países europeos como España, Portugal, e Irlanda en donde se aplica parcialmente en el Parlamento como ya dijimos.

En Brasil se realizó también una experiencia al integrarse durante tres años la Cámara de Diputados con bancas ocupadas por representantes elegidos corporativamente. En efecto, la Constitución Social brasileña de 1934 estableció que la Cámara de Diputados estaría integrada por candidatos elegidos en comicios abiertos a propuesta de los partidos políticos y por diputados elegidos por las organizaciones profesionales. O sea era un cuerpo parlamentario de carácter mixto integrado por un 20% de representantes de tipo corporativo.

Decía así el artículo 23 de esta original Constitución inspirada por el presidente Getulio Vargas, caudillo carismático de los años 30 en Brasil: "La Cámara de Diputados se integra con los representantes del pueblo, elegidos mediante el sistema proporcional y sufragio universal, igual y directo y con representantes elegidos por las organizaciones profesionales" [8]. En el parágrafo 1ro. de este artículo añade que "Los diputados de las profesiones serán equivalentes en total a un quinto de los representantes del pueblo" (léase de los partidos políticos) y el parágrafo 3ro. continúa explicando que los diputados representantes de las *professões* serán elegidos por sufragio indirecto de las asambleas profesionales, encuadradas a ese efecto en grupos (o sectores afines) dentro de cuatro grandes categorías: 1) Agrícola y pecuaria; 2) Industria; 3) Comercio y transportes; y 4) Profesiones liberales y funcionarios públicos.

Para asegurar que los representantes de los gremios predominen sobre los de la cuarta categoría (profesiones liberales y funcionarios), el parágrafo 4to. estatuye que el total de los diputados de las tres primeras categorías (un 86% del total) será equivalente a seis séptimos del total de la representación en la Cámara. El cuerpo electoral de los representantes corporativos estaba integrado por los afiliados a los gremios obreros y a las cámaras empresarias.

Este régimen corporativo *sui generis* estuvo vigente apenas tres años, ya que el presidente Vargas sorprendió al país con un autogolpe de Estado el 1° de noviembre de 1937, al rodear el edificio del Congreso con tropas militares y clausurar las sesiones legislativas sin derecho a réplica. De inmediato promulgó una nueva Constitución que le otorgaba la suma de las facultades legislativas y las ejecutivas (que ya detentaba).

[8] PELLET LASTRA, A., *El Estado y la Realidad Histórica*, Buenos Aires, 1973 y 1993, págs. 230-231; CALMON, Pedro, *Direito Constitucional*, Río de Janeiro, 1937.

El corporativismo brasileño ya era historia, como ocurrió con el portugués abolido por la revolución militar de los claveles en 1974; el español, que se desvaneció en la transición democrática de 1976-1978 y la derrota del fascismo italiano en 1943.

EL SUFRAGIO

El sufragio debe ser entendido como una manifestación de la voluntad de cada ciudadano o súbdito, que tiene por finalidad reunirse con las voluntades de los otros ciudadanos o súbditos que conviven en una sociedad política como codueños del Estado y así formar la voluntad colectiva para elegir a sus mandatarios, sean éstos jefes de Estado, primeros ministros, diputados, senadores o jueces.

O sea, es la expresión de la voluntad popular emitida en un tiempo determinado y con una finalidad determinada, ya que además de ser la forma de expresión política para elegir autoridades, es también válida para opinar en las formas semidirectas de democracia, tales como el plebiscito o el referéndum, que son mecanismos adecuados para aprobar o rechazar leyes políticas o gestiones gubernamentales.

En su forma más común, el sufragio permitirá elegir a los representantes políticos que integrarán las cámaras legislativas en los niveles nacional, regional, provincial, estadual o municipal. Y es por cierto la decisión individual de cada uno de los votantes de reunir las mayorías relativas o absolutas que sean necesarias para formar un gobierno y para cubrir los cargos correspondientes a los titulares de los poderes Legislativo, Ejecutivo (por separado en los países de régimen presidencialista) e incluso Judicial como ocurre a nivel estadual en los Estados Unidos, en donde los jueces y fiscales son también elegidos en comicios abiertos.

Esta forma de expresión política se ha manifestado desde el principio de la historia, tal como relato en las páginas anteriores y se ha concretado por diversos mecanismos, que van de la mano alzada a sofisticadas técnicas informáticas que se están utilizando en los últimos años como anticipo de lo que vendrá en el siglo y milenio entrantes.

ES UN DERECHO O UN DEBER

En un primer análisis, el elegir y ser elegido es un derecho elemental en el contexto democrático de Occidente. De allí que parecería lógico que tal derecho se correspondiera con una correlativa libertad de votar o no, de ejercer voluntariamente o no ese derecho. Pero ocurre que no sólo en las sociedades políticas totalitarias se obligaba (y aún se obliga) a que los ciudadanos voten, sino que tal obligación está legislada también en países democráticos como el nuestro o Uruguay.

En los países centrales, concretamente en los países de habla inglesa, el voto siempre ha sido y sigue siendo voluntario. El único requisito que se exige es inscribirse previamente en un registro especial que se renueva para cada elección parcial o general. En la Argentina también era un derecho que se podía o no ejercer, estando establecido implícitamente en los artículos 22 y 37 (ahora 45) de la Constitución, pero en 1912 —Ley Sáenz Peña mediante— se convirtió en una obligación. Entonces cabe el interrogante. Desde que el derecho se convirtió en obligación, ¿sigue siendo un derecho?

Según una tesis que sustenta parte de la doctrina, el sufragio sería en la Argentina un derecho-obligación: derecho por ser una facultad de los ciudadanos elegir a sus representantes y consecuentemente ser elegidos. Obligación, porque ese ciudadano está obligado legal y concretamente a interesarse por la marcha de la cosa pública y la administración del país. En esta concepción, el voto más que un derecho sería entonces una función, en la que se ejerce una suma de derechos y deberes de necesaria ejecución para el buen funcionamiento del aparato estatal.

Ahora bien, filosóficamente es incongruente, contradictorio, que algo que se otorga como un derecho se lo exija al mismo tiempo como un deber. En tal sentido la Constitución de 1853 no nos ofrece ninguna explicación: debíamos elegir a los diputados nacionales en forma directa y al presidente, vicepresidente y senadores en forma indirecta, con intervención de cuerpos intermedios tales como los colegios electorales o las asambleas legislativas provinciales en el caso de los senadores. Por su parte, la reforma constitucional de 1994, subsanando algunas de las omisiones que tenía el texto original de 1853, consagra en su artículo 37 que "...el sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio", lo que no hace ni más ni menos que dar jerarquía constitucional a la fórmula legislativa de la Ley Sáenz Peña.

Sin embargo, esta confusión conceptual persiste, ya que en el encabezado de esa nueva norma constitucional se afirma que la Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos y de inmediato se refiere al sufragio, que queda así colocado como la regla de oro del sistema pero sin ser plenamente un derecho, toda vez que ya definitivamente se lo ha denotado también como una obligación. Debemos entender entonces que para los constituyentes el voto es una función, mezcla de derecho y obligación.

Al respecto creo que no era necesario definir el carácter obligatorio del voto, ya que cuando se lo estableció, tal decisión política formó parte de un plan de erradicación del fraude y de incorporación masiva de votantes, que en esa etapa de la evolución política del país necesitaban una norma indicativa, que coadyuvase a su incorporación al universo electoral.

Era el plan que habían urdido Hipólito Yrigoyen y Roque Sáenz Peña antes de las elecciones nacionales de 1910 y que sociológicamente cambió la fisonomía del país facilitando el acceso al poder de una nueva clase política y la incorporación de las masas al proceso electoral. Pero esto ocurría en los años

del centenario y desde entonces hasta ahora han ocurrido muchas cosas y se han ido transformando otras. Las experiencias de la legislación comparada y nuestra propia experiencia en los plebiscitos que se realizaron en los últimos años a nivel nacional y provincial, nos animan a creer que el sufragio podría haber sido definido y reglado como voluntario sin ningún problema y acorde con la madurez que ahora tiene el cuerpo electoral.

LOS SISTEMAS ELECTORALES

Los sistemas electorales que se han aplicado en nuestro país y en la mayor parte de los países de la civilización democrática occidental, son los siguientes: sistema de lista completa; de lista incompleta; de circunscripción uninominal; de representación proporcional por cociente y doble cociente; de representación proporcional D'Hondt; y de *ballotage*.

1. Sistema de lista completa

En este sistema, que se aplicó en nuestro país para las elecciones legislativas que se realizaron a nivel nacional entre 1854 y 1912, el elector vota por una lista completa que propone candidatos para todas las bancas de diputados a cubrir. Una vez realizado el comicio, la lista que obtiene la mayoría de los sufragios se adjudica todas las bancas de ese distrito electoral, quedando las demás listas sin colocar sus candidatos, cualesquiera sea la cantidad de votos lograda a ese efecto.

El sistema fue reemplazado en 1902 por el de circunscripción uninominal, pero al perder más bancas de lo previsto, la coalición conservadora en el poder lo restableció en 1904, manteniéndose en vigencia hasta la sanción de la Ley Sáenz Peña en 1912. Desde el punto de vista del funcionamiento de la democracia este sistema era muy precario, ya que no contemplaba uno de los aspectos esenciales del juego democrático, como es el de la representación de las minorías en las cámaras legislativas para ejercer el control del gobierno y de las mayorías.

Asimismo su aplicación suponía la existencia de una unanimidad, que como tal no existía y si bien ingresaban a la Cámara de Diputados representantes de varias formaciones políticas provinciales, el aparato electoral que tenían montado los gobernadores, entre los cuales descollaba el de Marcelino Ugarte en la provincia de Buenos Aires, impedía el acceso de diputados de otras ideologías —radicales o socialistas— que con excepción de Alfredo Palacios y Lisandro de la Torre recién ingresaron a la Cámara al aplicarse la Ley Sáenz Peña.

Por otra parte esa supuesta unanimidad elegida con fraude y bajo control de los aparatos provinciales, desvirtuaba notoriamente la competencia que se suponía debía librarse entre distintas ofertas o alternativas políticas. Facilitó, asimismo, distintas técnicas de fraude, tales como la compra de libretas cívicas o documentos de identidad para votar, y al no ser secreto el sufragio, permitía coaccionar a los votantes que estaban forzados a cantar su voto.

2. Circunscripción uninominal

Este sistema originario de los países de habla inglesa, se aplicó en la Argentina entre 1902 y 1904 y nuevamente entre 1952 y 1954. También se lo aplica actualmente en Francia, en donde la mayoría pero no la totalidad de las circunscripciones son uninominales.

Es interesante conocer y analizar su aplicación en su país de origen en donde está históricamente consagrado por una práctica casi inmemorial, ya que comenzó a utilizarse hace más de trescientos años, con escasos episodios de fraude o violencia. De acuerdo con este sistema Gran Bretaña se divide en tantas circunscripciones como diputados deben ser elegidos en cada turno electoral, de manera tal que los electores de un concreto y bien demarcado territorio electoral votan por un solo candidato, el de su distrito, cuyo nombre y características tienen muchas más oportunidades de conocer que los que integran las llamadas listas sábanas, tanto en el sistema de lista incompleta como en el de representación proporcional.

a) La historia inglesa del voto

Aunque parece un cuento, me parece oportuno seguir paso a paso la experiencia electoral inglesa de circunscripción electoral, porque si ahora votar es un arte antes era casi una aventura riesgosa y muy complicada. La característica más notoria del poder de representar en las islas británicas, era el tamaño reducido, por no decir reducidísimo del cuerpo electoral, ya que sólo uno de cada treinta varones adultos podía votar. O sea que no era un derecho sino un privilegio para caballeros y burgueses rentistas. Así tan sólo alrededor de trescientos mil ingleses, todos propietarios o rentistas, podían elegir a los quinientos ochenta y ocho *parliament members* que ocupaban las bancas del gobierno y la oposición en Westminster en los años en que transcurre el siglo XVIII.

Era por cierto un cuerpo electoral de estructura oligárquica, que elegía en forma rutinaria a una aristocracia política para que gobernara una monarquía hereditaria. Esta combinación oligárquica-aristocrática-monárquica conformaba a los ojos no muy expertos de los analistas políticos de la época, el modelo de "democracia", que debía exportarse a los países europeos y a las repúblicas que comenzaban a independizarse en América. El único modelo que competía con el inglés era el de sus ex colonias en América del Norte, en donde se acababa de fundar una república blanca, en la cual seiscientos mil esclavos no tenían derecho a votar en las circunscripciones uninominales en las que también se dividía electoralmente ese país [9].

Sin embargo, los cambios tecnológicos que se iban produciendo habían convertido en anacrónico el sistema electoral inglés, cuyas características ya hemos esbozado. Recién en 1832, *whigs* y *tories* coincidieron en que algo debía

[9] PELLET LASTRA, A., *El Poder Parlamentario...*, págs. 143 y sigs.

cambiar para que todo siguiera igual, razón por la cual decidieron ampliar la base electoral manteniendo el sistema de circunscripción uninominal, que también se utilizaba en Francia en esos años.

El movimiento reformista se tradujo en la *Reform Act,* cuyos objetivos se pueden resumir en cinco puntos:

1) Redistribuir las bancas de acuerdo con los cambios de la población, dándoles más diputados a las grandes ciudades.

2) Aumentar la representación de los condados.

3) Eliminar requisitos de tipo censatario para votar.

4) Disminuir los gastos para las elecciones.

5) Eliminar los "burgos podridos" como distritos electorales.

Esta reforma había sido intentada en varias oportunidades, entre otros por William Pitt, quien en 1770 sostuvo con elocuencia en la Cámara de los Comunes que los burgos eran la parte podrida de la Constitución y por ello se hacía necesario eliminarlos y agregar un tercer diputado por condado. En consecuencia, retomando esa idea en la *Reform Act* de 1832, se suprimieron como distritos electorales a cincuenta y seis burgos con menos de dos mil electores en total, que enviaban —cada uno de ellos— dos diputados. Otros treinta burgos con menos de cuatro mil habitantes perdieron uno de los dos representantes que enviaban a la Cámara.

Las ciento cuarenta y tres bancas que se recuperaron fueron redistribuidas así: setenta y cinco para los condados; cuarenta y cuatro fueron adjudicadas a veintidos grandes ciudades; once a otras tantas pequeñas ciudades; y trece se le acordaron al electorado de Irlanda y Escocia.

Simultáneamente el derecho de votar se amplió a todos los ocupantes de casas que pagaban una renta anual de 20 libras, mientras que en los condados se le otorgó el voto a los *copy holders* (arrendatarios), que pagaban 10 libras anuales y a los tenedores de tierras que pagaban por lo menos 50 libras anuales. De esta manera el electorado pasó de 435.000 a 652.000 votantes, sobre una población de más de 10 millones de habitantes, o sea que sólo votaba el 6,5% del total poblacional. Tal vez en el criterio de los politólogos actuales puede ser un progreso muy limitado. Sin embargo esta ampliación del 30% del electorado vivificó la vida política inglesa y determinó que los comités electorales se unieran definitivamente a los grupos parlamentarios formando los comités nacionales y locales de los partidos Liberal y Conservador.

Claro está que estos progresos no ocultaban el hecho concreto de que sólo el 6,5% de la población tenía derecho a elegir sus representantes entre una microscópica clase política integrada por no más de dos mil caballeros y autosatisfechos burgueses. Sin embargo, y esto es lo positivo, la reforma electoral efectuó una redistribución de bancas, liquidando los burgos podridos (que a pesar de estar casi deshabitados tenían derecho a dos diputados); los burgos cerrados, que pertenecían al señor local (al que votaban el mayordomo y dos o tres arrendatarios); los burgos abiertos, cuyos electores, no más de cuarenta, se en-

tregaban al mejor postor; y los burgos de tesorería, en los que el gobierno era propietario de inmuebles que llevaban anexos el derecho a voto o sea la compra de los electores con puestos administrativos.

b) La democratización de este sistema

La *Reform Act* de 1832 inició así un proceso de reforma que completaron las *Reforms Acts* de 1867, 1884, 1918, 1928 y 1948. La primera de estas reformas, la *Representation of People Act* de 1867 fue un punto de inflexión, ya que concedió el voto a los obreros de las ciudades, elevando el número de votantes a dos millones y posibilitó que cinco años después se estableciera el voto secreto pero voluntario.

Esta reforma auspiciada por los gobiernos conservadores de lord Derby y Disraeli hizo posible que los pobres votaran por primera vez sin eliminar el carácter censatario del voto, ya que bastó para lograr ese efecto el hecho de admitir como votantes a quienes pagaran por habitación o casa como inquilinos 10 libras al año o arrendaran una vivienda en el campo por 5 libras anuales.

La *Representation of People Act* de 1884 extendió el derecho a elegir a los trabajadores rurales, aumentando el electorado a cuatro millones y medio de sufragantes, proceso que avanza en 1918 al habilitar la *Reform Act* de ese año el sufragio universal masculino, que eliminó toda referencia censataria y otorgó el derecho a votar a las mujeres mayores de treinta años que trabajasen o estuviesen casadas con un elector. Ese año el número de votantes llegó a 21 millones, siendo la nueva ley un punto de inflexión en la historia del poder parlamentario inglés, ya que permitió que las mujeres contribuyeran con el ejercicio de su nuevo derecho a que se eligiera a la primera mujer que ingresó al recinto de los comunes como miembro pleno. Se trataba de lady Mary Astor, que hizo su entrada al recinto acompañada por los líderes de las bancadas *tory* y *whig,* John Chamberlain y David Lloyd Geroge.

La evolución se afirmó con la *Equal Franchise Act* de 1928, que equiparó electoralmente a hombres y mujeres y la *Representation of People Act* de 1948, que culminó el proceso eliminando los últimos vestigios del sufragio calificado al suprimir el doble voto que privilegiaba a los graduados universitarios y a los empresarios [10].

Así de acuerdo con la filosofía evolucionista del sistema constitucional inglés, la monarquía oligárquica del siglo XVIII se transformó en el XIX en una democracia restringida con elecciones por voto calificado y luego de las dos grandes guerras, en la democracia con matices aristocráticos y monárquicos que simboliza al Reino Unido en el umbral del siglo XXI.

La evolución del sistema electoral está conectada con el sistema de partidos políticos, ya que al ampliarse espectacularmente el cuerpo electoral entre

[10] PELLET LASTRA, A., *El Poder Parlamentario...*, págs. 145 y sigs.

1867 y 1884, facilitó la formación del *Labour Party* y el acceso de diputados de extracción obrera a la elitista Cámara de los Comunes.

c) Sus virtudes y defectos

Este sistema se aplicó también en Francia, en especial a partir de la proclamación de la Tercera República en 1870, alternándose con el sistema de representación proporcional que se aplicó en breves períodos entre 1881 y 1889 y luego en las elecciones de 1919 y 1986, ya en la etapa constitucional de la Quinta República. Al exponer las características del *ballotage,* volveré sobre el particular ya que ahora me parece importante destacar que el sistema de circunscripción uninominal se aplica en los Estados Unidos desde el comienzo de su vida institucional, dividiéndose en la actualidad el territorio nacional en cuatrocientos treinta y cinco circunscripciones, en cada una de las cuales se elige cada dos años un congresista federal.

El sistema, sin embargo, ha dado lugar a que en determinados momentos históricos, como por ejemplo en Massachusetts en 1812, o sobrevolando el tiempo y el espacio en Buenos Aires en 1954, se alterara la representación que le correspondía a los partidos que competían mediante un caprichoso trazado del mapa electoral de las circunscripciones.

En efecto, en 1812 Eldbridge Gerry, gobernador del estado de Massachusetts, alentó y promulgó una ley electoral que dividía arbitrariamente los distritos. Así teniendo en cuenta las estadísticas de los escrutinios de anteriores elecciones armó un mapa electoral en el que se formaban circunscripciones compensando las zonas de las mesas electorales adversas con las favorables. Claro está, que al hacer este mapa electoral, la subdivisión adquiría contornos extraños, tomando algunos distritos el aspecto de una salamandra.

Desde entonces este tipo de maniobras preelectorales se conocen con el nombre de *gerrymandra,* en irónico homenaje a su inescrupuloso creador. En tal sentido, recuerdo en este momento el primer trabajo de investigación periodística que hice hace largos años comentando el trazado que preparó Roman Subiza, secretario político del presidente Perón, para dividir a la Capital Federal en catorce circunscripciones, en donde se contrapesaban los votos que se suponía que iba a obtener el radicalismo en el Barrio Norte con los que obtendría el peronismo en Almagro y los que sumaría la UCR en Belgrano, con los que se sabía que obtendría el partido oficialista en Mataderos.

De esta forma se armó un mapa electoral con circunscripciones uninominales que iban de Recoleta a la Boca, de Devoto a Chacarita, etcétera, una verdadera salamandra o *gerrymandra* electoral, que le permitió al gobierno obtener las catorce bancas que se disputaban en la Capital Federal. El sistema se combinaba con bancas que se distribuían por representación proporcional, de las cuales el peronismo obtuvo doce y la UCR sólo dos en 1954.

3. El sistema de lista incompleta

El original sistema de lista incompleta de la Ley Sáenz Peña, que fuera debatido a lo largo de los últimos meses de 1911 y aprobado en febrero de 1912 por iniciativa del presidente Sáenz Peña y su ministro del Interior Indalecio Gómez, supuso un significativo progreso en la evolución del sistema electoral y de la política argentina. Su aplicación en ese mismo año, permitió el acceso de una importante minoría de diputados de partidos no conservadores, que por una u otra causa no habían podido competir en comicios libres hasta ese momento.

En efecto, ingresaron a la Cámara de Diputados representantes de extracción socialista, radical y demócrata progresista, que se presentaron a los comicios al preveer que se respetaría la voluntad popular y disminuirían drásticamente las técnicas de fraude que habían predominado hasta ese momento, evento que efectivamente se produjo y permitió ocupar bancas a Juan B. Justo, Nicolás Repetto y Alfredo Palacios, que encabezando la lista del Partido Socialista por primera vez ganaron las elecciones en un distrito electoral. Poco después, Colegio Electoral mediante, se darían el gusto de votar y elegir al primer senador socialista, Del Valle Iberlucea.

También ingresaron a la Cámara como diputados por la minoría o la mayoría de numerosos distritos del interior del país, los radicales que lideraba Hipólito Yrigoyen, entre los que se destacaban José Camilo Crotto, Marcelo T. de Alvear y Tomás Le Bretón, entre otros, y el portavoz de la democracia progresista Lisandro de la Torre, que ya había sido diputado por la Liga del Sur, partido provincial santafesino.

En este sistema, el elector no sufragaba por una lista completa sino que lo hacía por una lista en la que cada partido ofertaba al elector un total de dos tercios de los candidatos que debía elegir. La lista que obtenía la mayoría relativa de los votos emitidos se adjudicaba así los dos tercios de los cargos y el tercio restante correspondía a la lista que le seguía en número de votos emitidos y válidos, o sea no anulados por defectos de forma.

El sistema era sumamente original, porque admitía la tacha de alguno o algunos de los candidatos cuyos nombres y apellidos estaban impresos en la boleta que se colocaba en el sobre a introducir en la urna y su reemplazo por otro u otros candidatos de los otros partidos que competían en ese comicio local o nacional. Este sistema daba entonces una triple opción al elector: podía así votar por todos los candidatos de la lista, o bien tachar algún nombre y colocar en la urna una boleta con modificaciones y por último, obviamente, podía votar en blanco. Lo que no podía —teóricamente al menos—, era no votar porque la ley aplicaba una multa a los que no se presentaban a las mesas electoras. Esta multa, aún vigente, es un "desuetudo" ya que no se recuerda que se la haya aplicado en forma generalizada o parcial. Siempre hubo alguna amnistía para demostrar que era letra muerta.

Se podían dar algunas situaciones que deformaban el sistema, tales como que un partido mayoritario se dividiese en dos para obtener mayoría y minoría,

quedándose de esta manera con el total de los cargos. Si bien no se dio ningún caso a nivel nacional de estas características, al menos, como maniobra fraudulenta, históricamente debemos registrar lo que ocurrió entre 1958 y 1962, en que al dividirse la Unión Cívica Radical en la UCRI y la UCRP, ciento ochenta y nueve de las ciento noventa y dos bancas de la Cámara de Diputados de la Nación y la totalidad de las bancas del Senado fueron ocupadas por legisladores de extracción radical.

El sistema se aplicó en la Argentina entre 1912 y 1962 —con excepción del período que va de 1952 a 1954— y estuvo combinado con la forma indirecta de elección de la fórmula presidencial, que siguió efectuándose por el mecanismo establecido en los artículos 81 a 85 de la Constitución Nacional, o sea por medio de colegios electorales, cuyos miembros —eso sí— eran también elegidos por el sistema de lista incompleta.

El período que va entre 1912 y 1930 es reconocido como el de mayor libertad preelectoral y electoral de la historia del país hasta el restablecimiento de la democracia en 1983. En esos años los casos de fraude fueron pocos y en cada caso severamente denunciados. Luego, el país vivió la "década infame", entre 1932 y 1943, en la cual si bien se mantuvieron la libertad de prensa y el goce de las demás libertades políticas, se practicaron una variedad notable de técnicas de fraude que impidieron el retorno al poder de la UCR y su líder de entonces, Marcelo T. de Alvear, proscripto en septiembre de 1931 y derrotado en noviembre de 1937 por el fraude generalizado de la época.

Entre 1946 y 1955 las elecciones fueron técnicamente limpias, pero a partir de 1948 se restringió notoriamente la libertad preelectoral y se limitó la libertad de prensa. En 1958 se restableció la libertad preelectoral y electoral, pero al proscribirse al movimiento peronista se distorsionaron las prácticas democráticas que llevaron a la inestabilidad institucional y al predominio de un partido que no competía electoralmente, pero que presionaba constantemente, el partido militar liderado por los jefes de Estado Mayor y comandantes en jefe antiperonistas. En 1963, este sistema fue reemplazado por el de representación proporcional, al que de inmediato me referiré.

4. El sistema D'Hondt

Este sistema, que se viene aplicando en nuestro país desde hace treinta y seis años, fue ideado por el belga Victor D'Hondt en 1878. Se ha aplicado o se aplica asimismo en varios países en los cinco continentes, entre ellos Uruguay, Chile, Italia y se lo aplicó experimentalmente en las elecciones de convencionales constituyentes de 1957.

Esta técnica consiste en dividir los votos de cada partido sucesivamente por 1, 2, 3, etcétera, hasta cubrir la cantidad de bancas a repartir. Los mayores cifras obtenidas en dichas operaciones serán tomadas en cuenta para adjudicar las bancas. Es decir, por ejemplo, si hay veintiún bancas a repartir, las veintiún

cifras mayores se llevarán los cargos. De esta manera no hay problemas con los restos, ya que a diferencia de los sistemas de cociente y doble cociente, en donde las operaciones daban como resultado bancas y por lo tanto había que completar las bancas con los restos, en este sistema los resultados son números y los mayores, ordenados de mayor a menor, significarán cargos, sin que haya restos.

Se resuelve entonces el problema del sistema del cociente que repartía bancas a partidos que ni siquiera habían obtenido un entero (una banca) y el problema del subsistema del doble cociente, que resolvía ese problema eliminando a las minorías que no hubieran alcanzado al menos un entero. Así parece presentarse como el sistema que más se ajusta a la realidad, ya que la proporción que se logra entre los votos obtenidos por cada partido y los cargos a ocupar se acerca a la perfección.

Veamos un ejemplo histórico y práctico a la vez, tomando las elecciones para diputados nacionales realizados en la provincia de Buenos Aires en octubre de 1985. En esos comicios se renovaban treinta y cinco de las setenta bancas que le corresponden a ese distrito electoral en dicha Cámara, las cuales fueron repartidas aplicando esta técnica electoral, evento que se repitió en todas las elecciones nacionales y provinciales realizadas desde entonces hasta el presente.

Las cifras de los votos obtenidos por los partidos cuyos porcentajes les permitieron adjudicarse bancas es la siguiente:

Votos	Partido
2.879.120	UCR
1.479.160	UCR (o sea el total anterior dividido por 2, le permite adjudicarse la segunda banca)
1.240.820	FREJULI (su total le da la tercera banca)
1.206.877	Frente Renovador (su total le da la cuarta banca)
959.706	UCR (su total dividido por 3 le da la cuarta banca que se reparte)
719.780	UCR (su total dividido por 4 le da la quinta banca a repartir)
620.410	FREJULI (Su total dividido por 2, le da la sexta banca a repartir)
603.438	Frente Renovador (su total dividido por 2 le da la séptima banca a repartir y así sucesivamente hasta adjudicar las 35 bancas en competencia electoral)

Técnicamente las juntas electorales toman los votos de cada partido y los van dividiendo por 1, 2, 3, 4, etcétera. De ello surgen en nuestro ejemplo cuatro listados con treinta y cinco cifras cada una. A partir de ello se encolumnan en un solo listado y de mayor a menor los subtotales en la forma en que ejemplificamos más arriba, de manera tal que a la UCR le tocarán diecinueve bancas, que van intercaladas con las que le corresponden a los otros tres partidos de

nuestra muestra, que en el caso que analizamos fueron ocho para el FREJULI, siete para el Frente Renovador (también peronista) y uno para el Partido Intransigente.

5. Sistema del cociente y doble cociente

Este sistema fue empleado entre 1920 y 1941 para elegir a los miembros del Concejo Deliberante de la Capital Federal, en el que hicieron su debut y una eficaz práctica política, personalidades tales como Américo Ghioldi, José Tamborini, Roberto M. Ortiz, etcétera.

Consiste en dividir el total de votos válidamente emitidos por el de cargos a cubrir, obteniéndose de esta manera la cifra o cociente repartidor. Luego se divide el total de votos de cada partido por esa cifra repartidora y esa operación dará el número de bancas a ocupar por cada partido.

El problema de este sistema es que en las divisiones seguramente existirá residuo y las bancas que queden para distribuir serán para los mayores residuos. Es decir los resultados de las divisiones en enteros implican igual número de concejales y los residuos mayores obtendrán las que quedan para distribuir. Esto plantea la cuestión de si se debe dar una banca al que obtuvo mayor residuo aunque ni siquiera haya obtenido un entero o si no se la tiene que otorgar. En otras palabras, se planteó la cuestión de que si hay que darle el cargo a la mayoría para que gobierne mejor o a la minoría para que controle mejor a la mayoría.

A raíz de este problema, surgió el subsistema del doble cociente, que resuelve el problema en contra de los partidos pequeños. Si éstos no han obtenido un entero son descartados y se vuelve a determinar la cifra repartidora, pero excluyendo a estos partidos que no alcanzaron un entero. Se obtiene de esta manera un nuevo cociente repartidor, tomando en cuenta sólo los partidos que hubiesen logrado por lo menos una banca entera en la primera operación repartidora.

El defecto fundamental de este sistema residía en el hecho de que impulsaba a los partidos políticos de un país a su excesiva división. Además se decía que no se podía contrariar la normativa constitucional de la elección a simple pluralidad de sufragios, escrúpulo constitucional que también se le puede hacer en nuestro sistema a la representación proporcional, ya que mientras la ley electoral vigente establece que en caso de vacante la banca será cubierta por el candidato del partido al que pertenecía el diputado fallecido, renunciante o expulsado, que lo sigue en el orden de la lista de su boleta electoral, el artículo 52 de la Constitución (antes el 43), establece que: "En caso de vacante, el gobierno de provincia o de la Capital hace proceder a elección legal de un nuevo miembro".

6. El *ballotage*

La técnica o sistema electoral por *ballotage* (o sea por doble vuelta o turno electoral) se incorporó en los artículos 94 a 97 de la Constitución Nacional, reformada en 1994, al establecer que el presidente y el vicepresidente serán elegidos directamente por el pueblo en doble vuelta, si la fórmula presidencial más votada en la primera vuelta no obtuviere el 45% de los votos afirmativos o por lo menos el 40% del total de los votos, si tal porcentaje tiene una diferencia mayor de 10 puntos porcentuales respecto del total de los votos afirmativos obtenidos por la fórmula que le sigue en número de votos.

Este sistema comenzó a aplicarse en Francia hace más de un siglo. En efecto, desde los tiempos de la Tercera República se aplicó con la variante de ser un escrutinio mayoritario por circunscripción uninominal con doble vuelta, sistema éste que regló veintitrés elecciones sobre un total de treinta y una realizadas a nivel nacional, desde 1875 hasta el presente.

O sea que sólo ocho elecciones generales legislativas se realizaron por el sistema de representación proporcional, vigente entre 1946 y 1958 y por un breve período en 1985-1986.

Es así que las elecciones parlamentarias se realizaron en Francia por el sistema D'Hondt en los años de la Cuarta República, pero cuando Michel Debré diseñó la estrategia constitucional y electoral para asegurar una mayoría estable para Charles de Gaulle, él y sus colaboradores no dudaron: había que colocar en las bancas de la Asamblea Nacional una mayoría absoluta de diputados gaullistas, teniendo o no mayoría absoluta de los sufragios. Y más aún, esa mayoría no debía ser de un 51% o 53%, sino de por lo menos un 60% o más del total de los escaños del Parlamento.

En una palabra, tenían que obtenerse mayorías indiscutibles, consistentes, para evitar las continuas crisis de gabinete seguidas a veces de disoluciones no queridas de la Asamblea Nacional, eventos característicos del débil sistema político de la Tercera y la Cuarta República, que llevaron a Francia a perder su liderazgo en Europa, a ceder su poder colonial y a perder su iniciativa en política exterior.

Por estas ineludibles razones, el gobierno encabezado por De Gaulle hizo aprobar el 13 de octubre de 1958 una ordenanza que estableció para las elecciones legislativas el sistema de escrutinio mayoritario en dos turnos, que se aplicó en un mapa electoral dividido en circunscripciones uninominales. Este sistema alcanzó jerarquía constitucional al votarse el artículo 92 de la nueva Constitución y se aplicó en las primeras siete legislaturas de la Quinta República hasta que el 10 de julio de 1985, estando en el poder Mitterrand, un error de cálculo del Socialismo llevó a restablecer transitoriamente el régimen de representación proporcional. Este error de cálculo le costó a la coalición de *gauche* perder la mayoría en las elecciones del 16 de marzo de 1986, evento que conllevó la renuncia del gabinete que encabezaba el primer ministro Laurent Fa-

bius y la instauración de un gobierno sin precedentes en Francia y en el mundo, la cohabitación, a la que nos referimos en el capítulo de formas de gobierno.

También determinó una inmediata y nueva revisión de la técnica electoral ensayada, que llevó cuatro meses más tarde a la reimplantación del sistema de doble vuelta con escrutinio mayoritario y bancas distribuidas por circunscripción, técnica que sin duda ha contribuido a la polarización del electorado en todas las elecciones que se realizaron en estos últimos cuarenta años en Francia y por cierto —es innegable— a dar estabilidad a los gobiernos que han contado con una mayoría cómoda en la Asamblea Nacional, suficiente como para no temer a un inoportuno voto de desconfianza, como los que conmovían a las cámaras en los tiempos de la Cuarta República.

Esta fórmula de estabilidad con mayorías seguras, se basa en una técnica de adjudicación que no responde a la proporcionalidad o distribución equitativa de los espacios políticos, según el conteo exacto de las boletas electorales con que cuenta cada partido político. Es así que el sistema de *ballotage* prevé que sólo se adjudicarán en la primera vuelta o turno, las bancas correspondientes a las circunscripciones en que los candidatos hayan obtenido el 50% más un voto sobre el total de los emitidos.

O sea la mayoría absoluta de los sufragios, pasando a la segunda vuelta —a realizarse en forma inmediata— la adjudicación de las bancas en las circunscripciones en que ningún candidato haya obtenido esa mayoría absoluta. En esa segunda vuelta —en la que podrán intervenir todos los candidatos que hayan obtenido por lo menos el 12,5% de los votos— se adjudica la banca a quien obtenga la mayoría relativa de los votos, que como en el 90% de los casos se disputa sólo entre dos candidatos, supone la obtención de por lo menos el 50% más un voto sobre el total emitido.

Ahora bien, si uno no toma en cuenta el contexto real de la política francesa, podría llegar a creer que en la segunda vuelta puede ganar el candidato que obtuvo el mayor número de votos en la primera vuelta. Este es el caso, por ejemplo, de un candidato del *Front Nationale* que obtuvo el 35% del total, y así venció al socialista que obtuvo el 26% y al comunista, que logró el 21%.

En este esquema aparentemente ganaría también el *Front Nationale* en la segunda vuelta, pero en el contexto político francés no es así y es un hecho indudable que en la segunda vuelta va a ganar el candidato de la coalición de izquierda, conformada antes de la primera vuelta y ratificada en los días que van entre el primer y el segundo turno electoral, cuyos líderes han firmado un acuerdo (dentro del *Code de Bonne Conduite*) por el cual el candidato mejor situado de la coalición (en este ejemplo el socialista), recibirá los votos del peor situado (el comunista) y así obtendrá la coalición que uno y otro integran y por simple mayoría de votos, la banca que le hubiese correspondido al *Front Nationale* si la adjudicación se hiciese como en Gran Bretaña y EE.UU. al candidato que obtuviese en una vuelta única la mayoría relativa de sufragios.

En fin, este sistema genera la polarización del electorado en dos grandes fuerzas políticas, ya sea que éstas se concentren en dos partidos o en dos coaliciones de dos, tres o más partidos. De hecho en la breve pero rica historia de la Quinta República y a lo largo de las presidencias de De Gaulle (1959-1969); Pompidou (1969-74); Giscard d'Estaing (1974-1981); Mitterrand (1981-1995) y Chirac (1995-) el electorado francés se polarizó en dos coaliciones políticas: una de centro-derecha, que tuvo invariablemente como eje al gaullismo, con la única excepción de 1981 en que se dividió entre los seguidores de Chirac y de Giscard d'Estaing, y otra de izquierda, a veces de centro-izquierda, liderada invariablemente por los socialistas, primero por Deferre, luego por Mitterrand y actualmente por el primer ministro en funciones Lionel Jospin.

De Gaulle pudo así predominar en los diez primeros años del ensayo de esta ingeniería electoral, con mayorías que le daban más de un 60% de los bancas, a veces el 70%, teniendo sólo algo más del 40% de los votos en la primera vuelta. Obviamente al presidente de la República se lo elegía en forma directa y también en doble vuelta si no lograba la mayoría absoluta en la primera vuelta o turno electoral, fenómeno que sólo se dio en 1962, ya que en las siguientes elecciones presidenciales fue necesario ir a la segunda vuelta para dirimir el pleito electoral.

La experiencia argentina

En nuestro país el sistema se ha aplicado en tres oportunidades a nivel nacional para la elección de las fórmulas presidenciales: en marzo y septiembre de 1973 y en mayo de 1995. En el caso de las elecciones realizadas en 1973, se aplicó una reforma electoral que definía las bancas de diputados por el sistema de representación proporcional y adjudicaba la presidencia, vicepresidencia, senadurías y gobernaciones por el sistema de *ballotage*. Se lo hizo en el contexto de la reforma constitucional y electoral transitoria decidida por la Junta Militar que presidía el teniente general Lanusse en 1972 y en rigor de verdad se tradujo en un ensayo parcial, por no decir incompleto.

En efecto, al obtener la fórmula Cámpora-Solano Lima el 49,5% de los votos en la primera vuelta realizada el 11 de marzo de 1973, se dio el fenómeno político de que sólo le faltaba el 0,5%, o sea una pequeña fracción para alcanzar la mayoría absoluta de los sufragios. No obstante el pequeñísimo número de sufragios que faltaban para cumplir con el requisito, técnicamente se debía ir a la segunda vuelta, pero Lanusse sin esperar el escrutinio definitivo anunció en conferencia de prensa de inmediato que "con las cifras con que se contaba no era temerario afirmar que el triunfo ha sido alcanzado en la primera vuelta por la fórmula del FREJULI, lo que descarta la posibilidad de la aplicación del sistema de *ballotage*".

No ocurrió así a nivel provincial, en donde se fue a segundo turno en once provincias para la elección de gobernadores y en catorce para la elección —por

vía directa— del tercer senador. Estas elecciones de 1973 fueron técnicamente las más complicadas de que se tenga memoria en la Argentina, ya que combinaban no sólo la representación proporcional con el *ballotage,* sino también en algunos distritos tres sistemas diferentes como ocurrió en la Capital Federal, en donde se combinaron estos dos sistemas con un tercero para la elección de los concejales municipales, cuyas bancas se adjudicaron treinta y dos por el sistema D'Hondt y las veintiocho restantes por mayoría relativa en cada una de las circunscripciones en que se dividió ese distrito electoral.

En las elecciones de 1995, en las que se preveía aplicar el *ballotage* introducido por la reforma constitucional en la forma ya descripta, la fórmula presidencial del Justicialismo obtuvo el 49,7% de los sufragios en la primera vuelta, lo que hizo innecesario ir a la segunda vuelta, ya que la fórmula del FREPASO sólo obtuvo el 30% de los votos.

UNA COSA ES VOTAR Y OTRA MANDAR

Con el voto universalizado desde el último tercio del siglo pasado, y con la incorporación de la mujer a los padrones electorales en los países nórdicos antes de la Primera Guerra Mundial, en los europeos después de esa contienda y en la Argentina en 1948 ya no se discrimina por sexo, salvo en los países islámicos. Tampoco se discrimina por razones de raza o religión.

Pero una cosa es votar y otra, muy diferente, mandar a través de un mandato o sea de mandatarios, a quienes les damos un mandato genérico y no vinculante, pero no les decimos o los comprometemos jurídicamente a que ejerzan ese poder de una u otra manera que los ate como se ata en el mandato imperativo un mandante con su procurador.

En realidad al establecer con ellos una relación de mando y obediencia, estamos eligiendo a quienes debemos obedecer para que no haya anarquía o anomia política. Por eso el día en que nos encaminamos hacia el comicio para dar nuestro mandato estamos ejerciendo el menguado poder que en la teoría democrática y obviamente constitucional se nos ha asignado en la urna y al segundo de introducir nuestra opinión en esa urna termina nuestra participación formal —y lamentablemente real— en el proceso de elección.

El poder dado a nuestros gobernantes será procesado a partir de ese momento a través de escrutinios, juntas electorales y cámaras de representantes, a las que sólo accederemos a través de las crónicas de los medios y los rumores de la calle. Hemos delegado nuestro poder y nuestros delegados no están bajo nuestro control directo, ya que sus mandatos sólo pueden ser juzgados por sus pares, por más o menos complicados procedimientos de juicio político en el caso de que delincan o no cumplan con su obligación más o menos difusa en el plano parlamentario.

Y así mientras algunos nos tratan de convencer de que en esta democracia el control lo ejercen los medios de prensa y otros insisten en que ese control se

da en el juego de pesos y contrapesos de un poder respecto de otros, nosotros, los pequeños hombres de la democracia, presenciamos más o menos confundidos una realidad que siendo diferente, se parece —salvando las distancias de tiempo y espacio— con la de aquellas democracias restringidas, acotadas, que sólo permitían el voto censatario del 7 al 10% de los varones adultos —blancos y rentistas— del siglo XVIII [11].

No hay ya notorias discriminaciones por cuestión de raza, religión o ingresos pecuniarios, pero se da otro tipo de discriminación después de votar, ya que sólo nos quedan como canales de comunicación con los que mandan las cartas, cartas de lectores y el espacio teórico que nos ofrecen —de manera poco atractiva— los partidos políticos.

Esto quiere decir que en realidad nos tenemos que limitar a seguir los acontecimientos a través de la lectura de los diarios o de los boletines de las radios, en fin, a través de los comunicadores sociales de variada especie que sintonizamos por los canales de televisión. Y bien, si nosotros después de votar aquí o en Río de Janeiro, en París o Atenas, en El Cairo o en Tokio, debemos esperar masivamente que se nos vuelva a convocar en un nuevo turno electoral, pasando de la actividad del elector a la pasividad del lector o televidente. ¿Quiénes ejercen entonces el control que no ejercemos porque no tenemos cómo ejercerlo?

Es notorio que este poder existente en todos los mundos en que se divide el mundo queda en manos de los titulares de los factores de poder y grupos de presión, tal como lo analizamos en el Capítulo VIII. Ellos no sólo controlan a los detentadores formales del gobierno, sino que también son los que efectivamente contrapesan su poder, legitimado por nuestro escueto, infinitesimalmente breve ejercicio del mando en el momento en que introducimos el sobre con nuestro voto en una urna de cartón o madera o apretamos las teclas de una urna electrónica.

De allí que al Parlamento lo pasan a controlar los comunicadores sociales, líderes empresarios y jefes sindicales desde los micrófonos o bien desde los antedespachos y pasillos del ámbito en que se desenvuelven nuestros teóricos mandatarios. Y por cierto, nadie desconoce que no sólo controlan, sino que también coejercen el poder que le dimos al primer mandatario, primer ministro o presidente. Es así que los acreedores externos, los líderes de los grandes *holdings* económicos, el Fondo Monetario Internacional, los lobistas que describimos en el Capítulo VIII, son los que dentro del marco de sus intereses ejercen ese control, mientras los comunicadores sociales se hacen una fiesta —algo confusa, nada discreta, poco honesta— impulsando y frenando o frenando e impulsando a ministros, diputados y presidentes.

[11] PELLET LASTRA, A., "La democracia querida y la democracia real", en *Hacer la Democracia*, Ediciones Ciudad Argentina, págs. 305 y sigs.

Entonces nosotros que somos los espectadores, nos vemos constreñidos a protestar, aplaudir o insultar, porque constatamos —sin que quede duda al respecto— que los actores políticos sólo necesitan que les "volvamos a pagar la entrada", urna mediante, cada dos o cuatro años. Nos vemos así ante la realidad histórica de ser parte de un engranaje de un nuevo tipo de democracia restringida, acotada, pero no ya por el origen del mandato como era notorio que ocurría antes de 1875 en Europa o de 1912 en la Argentina, sino por las características de la estructura de poder que nos vuelve ajenos a su ejercicio, como si en lugar de ser dueños del Estado, como teóricamente lo somos, fuéramos extraños a él, como aquellos metecos de los tiempos de Pericles que no podían participar por ser extranjeros en la sociedad en que vivían.

Sin embargo, aún es posible que en este umbral del siglo XXI en que estamos viviendo, nos quede otra *chance* para participar efectivamente en la toma de decisiones de la sociedad política, propiciando activamente que se desarrollen formas alternativas de expresión política, como podría ser institucionalizar encuestas permanentes de opinión del electorado, utilizando técnicas perfeccionadas con un amplio espectro de entrevistas o la práctica efectiva de formas semidirectas de democracia tales como la iniciativa popular y la consulta popular, incorporadas en los nuevos artículos 39 y 40 de la Constitución.

Queda también para el futuro la posibilidad de que el desarrollo tecnológico de la informática permita que un universo de usuarios cada vez más amplio, empiece a ensayar formas de comunicación directa con sus representantes en el Congreso por medio del correo electrónico e incluso, más adelante en el tiempo, sea posible que amplios sectores de la población puedan expresar su voto por canales informáticos, eventualidad que no está lejana, ya que esta forma de expresión de la voluntad individual podría ser verificada legalmente dado que cada uno de los electores informáticos podrá contar con un número de código que lo identifique.

En fin, son variados y múltiples los medios con los que podemos incrementar en el futuro nuestra participación activa en el gobierno de la sociedad política. Cualquier cosa que hagamos en esa dirección, nos acercará al efectivo control de quienes —nos guste o no— son elegidos para mandar.

CAPÍTULO X

LOS PARTIDOS POLÍTICOS, PASAPORTE AL PODER

Un aspecto insoslayable para valorar en su justa medida el entretejido de la estructura de poder de la sociedad política global que constituye el Estado, es el apreciar cómo se originó y evolucionó hasta el presente la vía de acceso formal a ese poder, o sea el partido político.

Ya hemos visto cómo se establece y virtualiza la relación de mando y obediencia; cómo actúa la clase política que ocupa el poder y cómo lo hace simultáneamente la clase dirigente que presiona a los funcionarios y legisladores.

Es que si bien hubo tiempos y espacios geográficos en los cuales se podía acceder al poder a través de otros canales, tales como las asociaciones intermedias en los Estados corporativos o la grosera vía del golpe de Estado en Latinoamérica, la vía electoral de acceso al poder, hoy por hoy, son los partidos políticos. Es por eso que una teorética centrada en el ejercicio del poder tiene que cerrar con un capítulo sobre este peculiar tipo de asociación, monopolizadora de la representación política en el umbral del tercer milenio.

Los partidos políticos comenzaron a funcionar hace apenas ciento sesenta años en los pueblos de habla inglesa y unos años después en el resto de los países centrales de Europa y en América latina. Con anterioridad a esa época sólo puede hablarse de clanes, facciones, clubes, comités y otros tipos de agrupaciones que sólo tenían en común con los partidos el propósito de conquistar el poder y ejercerlo.

Duverger [1] sostiene acertadamente que se llamaban igualmente partidos a las facciones que dividían a la clase política de las repúblicas antiguas y a los clanes que se agrupaban alrededor de los condotieros en la Italia del Renacimiento. También se registran facciones con partidarios en el siglo XVI, tal como fue el caso de los güelfos y gibelinos que se despedazaban entre sí en los años en que Enrique IV confesó que "París bien valía una misa" y así se convirtió en rey de Francia y católico, en 1593.

[1] DUVERGER, Maurice, *Los Partidos Políticos*, París-Mexico, 1951/1957, págs. 15 y sigs.

También eran facciones con partidarios los morenistas y saavedristas, que se disputaban el poder en los meses iniciales de la Revolución de Mayo y los unitarios y federales, que se degollaban entre sí como ocurrió, entre otros, con mi tatarabuelo Domingo Lastra y su hijo del mismo nombre, víctimas de estos choques allá por 1839.

En la república francesa el proceso fue similar, ya que los *jacobinos* y *cordeleros* eran sólo grupos parlamentarios que se formaron tanto por afinidad de sus líderes como por el poder de convocatoria que llevó a congregarse a unos en el convento de los jacobinos y a los otros en el salón de asambleas del gremio de los cordeleros. Ellos, en parte por su proximidad ideológica y en parte por la dinámica propia del terror, integraron el bloque de *la montagne,* denominación que se le dio a ese sector por el lugar que ocupaban en el recinto de sesiones de la Asamblea Legislativa. Los girondinos, a su vez, convertidos por la dinámica de los hechos en el sector de centro derecha, recibieron esa denominación por el lugar de origen de sus principales líderes, la Gironda.

O sea que el hombre político, el animal más codicioso de poder del planeta, se viene partiendo en facciones, fracciones, tendencias, grupos y grupúsculos desde que comenzó a convivir con otros de su género, más o menos tan codiciosos como él. Sin embargo, el objeto de nuestro análisis de laboratorio en estas páginas no es ese actor de comedias y dramas de las competencias electorales, sino la organización que le permite sobrevivir mientras los idealistas se quedan en el entrevero o perecen en el escenario en que se mueven los dueños del sistema.

Más optimista que yo, Xifra Heras nos enseña que: "Los partidos políticos constituyen una de las piezas fundamentales del Estado moderno y uno de los fenómenos más característicos que hemos heredado del siglo XIX". Y esto es así porque el desarrollo de los partidos políticos aparece ligado al de la democracia. Es decir a la extensión del sufragio popular y de las prerrogativas parlamentarias [2]. Es un fenómeno que anticipa la universalización del sufragio, la depuración de los registros electorales, la erradicación del fraude y el reemplazo del voto cantado por el voto secreto, eventos que se suceden en el último tercio del siglo XIX.

Por otra parte, el desarrollo de los partidos políticos supone la competencia electoral más o menos abierta y el bi y pluripartidismo se corresponden con la evolución de la libertad de expresión, del derecho de opinar y el de elegir libremente. Éste es el caso de Inglaterra, en donde la *Reform Act* de 1832 con la eliminación de los burgos podridos y la ampliación del cuerpo electoral facilitó la inmediata fusión de los comités electorales, que hasta entonces se formaban y disolvían en cada elección, con los grupos parlamentarios que venían protagonizando los debates y la política inglesa desde la organización del sistema parlamentario de gobierno a principios del siglo XVIII.

[2] LINARES QUINTANA, Segundo V., *op. cit.*, T. VIII, págs. 186 y sigs.

En el capítulo anterior me he referido a las asambleas en las cuales los caballeros en cada burgo o condado votaban a mano alzada o por consenso entre whisky y whisky a quienes serían sus representantes en los Comunes, práctica antiquísima que se reemplaza en el siglo XVIII por el voto en mesas electorales instaladas en escuelas y parroquias, en las cuales se votaba de viva voz para que se registrara la voluntad del elector en una planilla especialmente conformada para esa elección. Asimismo hemos visto como ese cuerpo electoral se fue ampliando en las Islas Británicas, en Francia y en Estados Unidos, por sucesivas leyes que fueron disminuyendo los requisitos limitativos del voto hasta que se lo universalizó en 1867 y 1918.

LOS COMITÉS ELECTORALES COMO FACTOR DECISIVO

Una circunstancia que fortaleció los comités electorales fue el sistema de registro de electores adoptado por la *Reform Act* de 1832. Dicha ley confiaba la confección de las listas de electores a los inspectores de pobres de las parroquias, que eran agentes fiscales muy poco capacitados para esa clase de trabajos, pero cuyas limitaciones y errores fueron subsanados por las quejas de los votantes que se anotaban voluntariamente y así se fueron elaborando, elección a elección, padrones cada vez más perfectos y confiables.

En Estados Unidos de América los comités electorales crecieron junto con el ininterrumpido proceso de perfeccionamiento de los registros de votantes voluntarios, evento que fue posible debido al interés que demostraron en esa tarea los fiscales y jueces que eran candidatos y dependían del voto popular para acceder y/o permanecer en su cargo.

Por otra parte, a partir de la política de "despojos" del candidato y luego presidente Andrew Jackson en 1828, consistente en remover de sus cargos a todos los funcionarios de la administración presidencial saliente y reemplazarlos con su gente, se puso a disposición de los comités electorales del partido ganador una fuente inagotable de recursos y de promesas que atraían al electorado (obras a realizar, puestos a cubrir, etc.).

Duverger llega a la conclusión de que una vez unidas estas dos cédulas madres —grupos parlamentarios y comités electorales— sólo restaba que se coordinaran para que quedase establecido como un fenómeno o hecho insoslayable el partido político. La fusión de ambos, primero en los países de habla inglesa y luego —en la segunda mitad del siglo XIX— en el resto de los países de Occidente, consolidó a esta nueva institución que era nueva en su estructura formal, pero tan antigua como el hombre en su objetivo de concentrar ambiciones para llegar al poder.

En la cima, dice Duverger, el grupo coordinaba la actividad de los diputados, pero cada uno de ellos se esforzaba en su base territorial para coordinar o dejar que se coordinasen las tareas preelectorales de las que dependía la futura renovación de su mandato. Estos mismos diputados, después de cumplida su

faena en el período de elecciones a nivel distrital, retornaban con su mandato parlamentario y se unían tanto en el bloque partidario en el recinto de las cámaras como en el comité nacional de su partido, desde donde promovían las reuniones del congreso nacional anual *torie* o *whig,* demócrata o republicano.

Ahora bien, establecidos a nivel nacional estos comités nacionales se preocuparon en organizar comités locales en las circunscripciones o distritos en donde todavía no existían. O sea, que a diferencia de los distritos más antiguos creados en forma espontánea, estos nuevos comités locales se organizaron por un impulso generado desde el centro del poder partidario.

OTRAS CAUSAS EN EL ORIGEN DE LOS PARTIDOS

Esta ecuación de grupo parlamentario más comité electoral se dio también en otros pueblos de habla inglesa, en especial en Canadá, Australia y Nueva Zelanda. Como excepción a la regla debemos computar el caso del *Labour Party* inglés, que tuvo su origen en la fusión de los aparatos políticos de las *trade unions* (sindicatos) en 1889, alentada y favorecida por las reformas electorales de 1867 y 1884, que incorporaron al proceso político a casi tres millones de votantes.

Ahora bien, en otras partes del mundo, en especial en Latinoamérica y Asia, el proceso de formación de los partidos políticos fue diferente y respondió, en cada caso, a un contexto histórico y sociológico más o menos complicado. Éste es el caso del PRI, Partido Revolucionario Institucional de México, que fue organizado en 1929 como continuación del movimiento revolucionario que hasta ese momento se había denominado Partido Nacional Revolucionario y estaba integrado por los líderes sobrevivientes de esa gesta histórica. A su vez, el Partido del Congreso en la India fundado entre otros por el Mahatma Gandhi y Jawarhalal Nehru, se origina en la lucha por la independencia por medios no violentos y se consolida con el ejercicio del poder casi ininterrumpido desde 1947. Como ya anotamos en la lucha por la independencia, también se han originado movimientos y partidos políticos en casi todos los países del tercer mundo, tal como ilustran entre otros casos el Movimiento de Liberación Nacional de Argelia, liderado por Ben Bella; los partidos Baath en Siria e Irak, que son partidos únicos fundamentalistas; el Movimiento Nacionalista Revolucionario del Congo; el Movimiento de Liberación de Ghana, de Kwame Nkrumah, etcétera.

En los procesos revolucionarios de este siglo XX, los partidos únicos que lideraron el cambio tuvieron también un origen muy diferente al proceso organizacional de los pueblos de habla inglesa. En efecto, el Partido Fascista nace de la fusión de comités de lucha denominados *fascios di combatimento* en 1919 y el Partido Comunista soviético, en un principio se origina en células revolucionarias que luego se fusionan con los *soviets,* cuando esas células ya operaban en la superficie con la etiqueta bolchevique del Partido Socialista Demo-

crático ruso. Por su parte la francmasonería originó el Partido Radical en Francia y el Liberal en Bélgica, en tanto que cooperativas y grupos programáticos originaron los partidos campesinos en los países escandinavos.

En la Argentina, el Partido Peronista se forma en 1947 por la fusión del Partido Laborista, armado por los sindicatos que apoyaban al general Perón, con un partido de clase media, la Unión Cívica Radical (J.R.) y sectores nacionalistas y conservadores.

ELOGIOS Y CRÍTICAS

Ha escrito con acierto Mario Justo López [3] que: "En rigor la existencia de los partidos políticos como hecho social, encuentra su explicación y también su justificación en la esencia misma de la realidad política. Ésta, en tanto actividad o dinámica, opera en la faz agonal de lucha y en la faz arquitectónica de integración. Y los partidos en general en todo tiempo y situación y en particular en los Estados democráticos representan y constituyen los cauces naturales para estas necesarias e inseparables fases de la actividad política... sin la cual no puede haber comunidad humana".

Por eso ha dicho Sánchez Agesta [4] que: "los partidos no son una situación del derecho público, sino de la política, no son miembros de un organismo del Estado, sino grupos sociales". Y, en fin, César Enrique Romero [5] afirma que: "No se hacen partidos por decreto, sino que ellos son el epílogo de procesos sociales de singular hondura y tienen por ello un fundamento extrajurídico político, antecedente que asegura su supervivencia histórica".

Sin embargo José Antonio Primo de Rivera [6], en las antípodas de este pensamiento justificatorio de los partidos sostiene: "Para que el Estado no pueda ser nunca de un partido, hay que acabar con los partidos políticos. Los partidos políticos se producen como resultado de una organización política falsa: el régimen parlamentario... Es que la mayor parte de los electores no tienen nada en común con los elegidos: no son de la misma familia ni de los mismos municipios, ni del mismo gremio".

Y arremetiendo contra este producto de la democracia, agrega el fundador de la Falange española: "¿Para qué necesitan los pueblos de esos intermediarios políticos? ¿Por qué cada hombre, para intervenir en la vida de su Nación, ha de afiliarse a un partido político, o votar a los candidatos de un partido? Todos nacemos en una familia. Todos vivimos en un municipio. Todos trabajamos en un oficio o profesión. Pero nadie nace ni vive naturalmente en un par-

[3] LÓPEZ, Mario J., *Partidos Políticos. Teoría General y Régimen Legal,* Buenos Aires, 1965, pág. 11.

[4] SÁNCHEZ AGESTA, L., *Lecciones de Derecho Político,* pág. 157.

[5] ROMERO, César E., *Estudios de Ciencia Política y Derecho Constitucional,* 1961, pág. 105.

[6] PRIMO DE RIVERA, José A., *Obras Completas,* T. I, 1961.

tido político... El partido político —añade— es una cosa artificial que nos une a gentes de otros municipios y de otros oficios, con los que no tenemos nada en común y nos separa de nuestros covecinos, de nuestros compañeros de trabajo, que es con quienes de veras convivimos".

SISTEMAS DE PARTIDOS POLÍTICOS

Pero a pesar de esta andanada y de todas las alternativas que se han vivido en la breve historia de los partidos políticos, éstos siguen siendo los únicos canales de acceso al poder y han alcanzado jerarquía constitucional en los últimos años, tal como ocurre en el caso argentino, ya que a partir de la reforma de 1994 son considerados como "instituciones fundamentales del sistema democrático". Y son el único canal de acceso al gobierno, no sólo en los países democráticos de Occidente sino también en algunos países del tercer mundo en donde no se admiten disidencias ni controversias políticas.

Es así que podemos sintetizar el siguiente cuadro sobre los sistemas de partidos políticos, vigentes en distintos momentos históricos en el siglo XX.

SISTEMAS DE PARTIDOS POLÍTICOS	
Bipartidista	En los países de habla inglesa, en especial Gran Bretaña, EE.UU., Nueva Zelanda y Canadá. En Asia y en el Caribe.
Pluripartidista	En países de Europa Occidental y Oriental, América latina y Asia, formando coaliciones de gobierno y oposición
Partido único Comunista	En la URSS y países comunistas de Europa Oriental hasta 1989/91, continúa actualmente en Cuba, Corea del Norte, Vietnam y China
Partido único corporativo	Italia (1926-1943)
Partido único Islámico	Irán, Irak, Siria, Libia, Argelia, etc.
Partido dominante	México (1929-1977), Portugal (1933-1974), India (1947-1984), Argentina (1946-55)
Partido semidominante	México (1977-1994)
Bipartidismo a la colombiana	Colombia (1958-1978), Venezuela (desde 1958)
Bipartidismo a la brasileña	Brasil (1964-1985)

Optamos por hacer esta clasificación según el número de partidos y su modalidad predominante, a fin de no confundirnos con tecnicismos científicos que nos harían perder la perspectiva.

Esta clasificación se basa en otras cuyo criterio de apreciación ha sido universalmente aceptado. Sin embargo, antes de encarar el análisis de cada uno de estos sistemas vamos a intentar una definición polivalente del fenómeno político que constituye el partido político y hacer una breve referencia a otras formas de clasificar a estas asociaciones.

En este sentido podemos decir que el partido es una asociación con fines muy definidos, en la cual sus miembros se organizan en torno de una ideología política común y de un proyecto político, con un fin específico, que primordialmente consiste en llegar al poder para operar desde allí con esa ideología y ese proyecto. Asimismo se constituye también el partido para influir sobre el poder y participar en la dinámica de la sociedad política. Y en el caso de no acceder al poder, controlar a quienes gobiernan, haciendo la oposición adecuada para derrotarlos en la próxima elección y reemplazarlos.

OTRAS CLASIFICACIONES

En lo que hace a su clasificación, los partidos políticos también pueden agruparse en:

Partidos de cuadro: Estas agrupaciones se preocupan más por la calidad que por la cantidad de los afiliados, buscan integrarse con personalidades notables y portan una ideología rígida y/o dogmática. En esta descripción entran los partidos socialistas, comunistas y fascistas, los cuales tratan de adoctrinar a sus futuros miembros. En la URSS, por ejemplo, tal afiliación era otorgada por méritos o rigurosa selección.

Partidos de masa: En general se caracterizan por afiliar al mayor número posible de personas. Son centralistas y algunas veces su conducción es de tipo oligárquico y en otras carismático.

Han tenido y aún tienen tales características en nuestro país el Partido Justicialista, que afiliaba sin ningún requisito, la UCR y otros partidos mayoritarios.

Según la tendencia económico social, se los ha dividido en partidos de derecha (conservadores, liberales, etc.); partidos de izquierda (socialistas, comunistas, ecologistas, etc.); partidos de centro (liberales progresistas, radicales, demócrata cristianos, etc.); de centroderecha y de centroizquierda.

Asimismo se los ha clasificado en partidos puros e impuros, según que su ideología y proyecto político atiendan a los intereses generales de la comunidad o que sólo se limiten a defender los intereses exclusivos de un sector (tal como por ejemplo es el caso de los partidos de clase).

Por último se los ha definido según que estén en el gobierno, o en la oposición y en uno u otro caso si lo hacen formando o no una coalición, fenómeno

característico de este final del milenio al que nos referiremos al tratar el caso del sistema multipartidista.

EL BIPARTIDISMO

El sistema bipartidista es cronológicamente el más antiguo de los sistemas, ya que ha sido el utilizado por los pueblos de habla inglesa, pioneros en la organización política permanente a partir del primer tercio del siglo pasado.

Desde fines del siglo XVII hasta que ingresaron a la Cámara de los comunes los primeros diputados laboristas, el debate político y la competencia electoral los monopolizaron exclusivamente conservadores y liberales, *tories* y *whigs,* razón por la cual su alternancia en el poder no planteaba la necesidad de abrir *un debate de fondo sobre los principales aspectos de la economía y* la sociedad política inglesa. Unos y otros coincidían en que la propiedad de los medios de producción no podía ser puesta en tela de juicio.

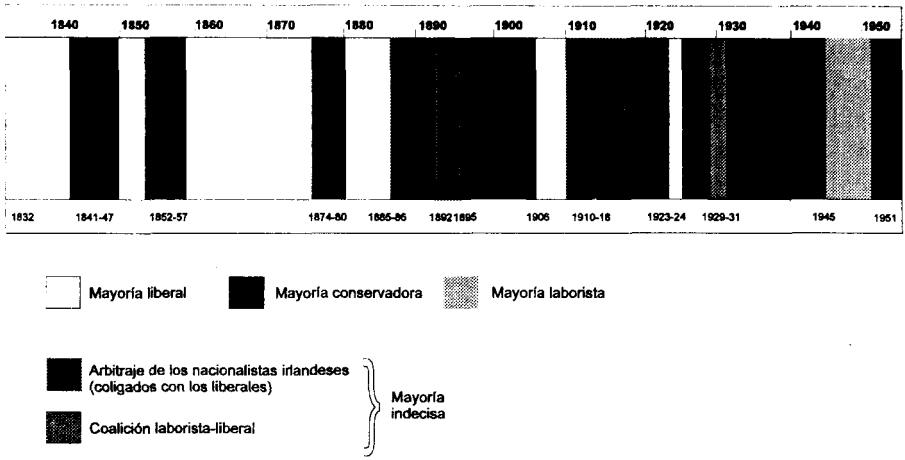
Esto era lógico, ya que los hombres que dirigían ambos partidos provenían del mismo ambiente social, hablaban la misma lengua ideológica y se habían educado en los mismos *public schools* (Cambridge y Oxford). Es decir tenían ideas comunes y hábitos parecidos, todo lo cual definía sus perfiles. Como aún sucede en Estados Unidos de América con los demócratas y republicanos, profesaban casi la misma ideología económica y social.

O sea que sus disensos sólo estaban centrados en la interpretación de los hechos y la elección de las alternativas para encararlos. Se daba así el caso de que a veces algunos liberales apoyaban una ley de la bancada conservadora o algunos conservadores un proyecto liberal, mezclas que si bien ahora se producen de vez en cuando, es poco frecuente que suceda al haberse perfeccionado las técnicas de control partidario sobre los diputados rasos [7].

Como consecuencia de la polarización del electorado y existiendo consenso en las clases dirigentes acerca del modelo económico capitalista que se aplicaba tanto en la metrópoli como en las colonias, desde 1832 hasta 1924 se alternaron en el poder gobiernos de extracción liberal y conservadora y desde ese año hasta el presente gobiernos conservadores y laboristas, según el siguiente cuadro con el que Maurice Duverger evaluó a las mayorías en Gran Bretaña (1832-1953) [8].

[7] PELLET LASTRA, A., *El Poder Parlamentario...*, cit., págs. 262 y sigs.

[8] DUVERGER, M., *op. cit.*, pág. 321.



De este cuadro surge que tal como había ocurrido en el siglo XVIII, el predominio liberal fue inevitable hasta 1874, ya que entre la reforma electoral y dicho año sólo hubo dos parlamentos con mayoría conservadora en 1841-1847 y 1852-1857. En 1874 vuelven al poder los *tories,* en donde recalan hasta 1880, año en que lo retoman los liberales liderados por Gladstone. Al concluir este período de gobierno en 1885, los liberales sólo gobernarán con mayoría propia entre 1906 y 1910, ya que para alternarse en otros períodos con los conservadores debieron aliarse transitoriamente con nacionalistas irlandeses o laboristas.

Esta notoria declinación de los liberales se evidencia al terminar la Primera Guerra Mundial, ya que de tener el 43,7% de los votos y el 47,7% de las bancas en su apogeo en 1910, el partido liberal cayó al 26,01% de los sufragios y el 27,02% de las bancas en 1919, repuntando en una sola elección, la de 1923, que les permitió obtener el 26% de las bancas en la Cámara de los Comunes.

Ahora bien, cuando los laboristas lograron por primera vez acceder al poder en 1924 no pudieron instrumentar ninguna de las medidas de importancia incluidas en su plataforma electoral, a raíz del reducido margen de la mayoría que los apoyaba y volvieron a las bancas frontales de la oposición en el recinto de los Comunes diez meses después. Este traspaso del poder de los conservadores a los laboristas en enero y la devolución de los laboristas a los conservadores en noviembre de ese año hizo evidente que no iba a ser fácil la nueva alternancia en el poder de los *tories* con los líderes del *Labour Party.*

En efecto, al volver los laboristas al gobierno en 1929, las dificultades que debieron afrontar en los dos años en que retuvieron el poder no les permitió tampoco encarar su programa de transformaciones sociales. La crisis económi-

ca los dividió en dos bloques: la mayoría se volvió a las bancas frontales encabezadas por Clement Atlee y una minoría de dieciséis diputados se quedó con Ramsay Mac Donald, convocado por el rey para formar un gobierno de coalición nacional integrado por esa minoría y los bloques *whig* y *tory*.

Obviamente el laborismo minoritario en el gabinete tripartito no pudo encarar ninguna reforma significativa en ese gobierno de crisis que desembocó en otras elecciones generales y en la entrega de las carteras ministeriales al Partido Conservador liderado por Stanley Baldwin en 1935.

Es recién al finalizar la Segunda Guerra Mundial —en julio de 1945— que los laboristas llegan por primera vez al gobierno con una mayoría amplia, que le permitirá encarar por fin un programa de estatización de industrias y servicios públicos y aplicar su célebre y discutido plan de salud. Derrotados en las elecciones generales de 1951, recién volverán al poder para intentar una segunda etapa de transformaciones con Harold Wilson en 1964.

Sin embargo este retorno será tardío ya que el contexto mundial y nacional se había ido modificando, lo que determinó que en esta nueva experiencia y las que siguieron en sus turnos en el poder en 1974-1976 y 1976-1979, tuvieran que limitarse a administrar la crisis y desfases de la economía inglesa, que ahora han vuelto a encarar liderados por Tony Blair, actual primer ministro.

Éste es a grandes rasgos el sistema bipartidista inglés, en el cual cada cinco años —elecciones generales mediante— se ponen en juego las seiscientas cincuenta bancas de la Cámara de los Comunes y es la opinión pública la que decide si el partido en el poder debe continuar o ser reemplazado por la reserva de la Nación, que es la oposición al gobierno de Su Majestad. Si bien actualmente hay cuatro partidos con diputados embancados en el recinto de los Comunes, sólo cuentan —a la hora de formar gobierno— los *tories* y los laboristas.

1. El caso americano

En los Estados Unidos de América el bipartidismo es inherente al sistema de gobierno, ya que desde el comienzo de su historia republicana en 1787 la opinión política ha estado dividida sólo en dos formaciones partidarias.

Si bien no los podemos considerar como partidos políticos en el sentido técnico actual, la política partidaria o división de los senadores y congresistas se puso en evidencia a partir del momento en que el Secretario del Tesoro del presidente Washington presentó a las cámaras su proyecto de política financiera y fiscal en el verano de 1789. En ese punto de inflexión de la historia norteamericana, los que apoyaban a un gobierno central fuerte y a la vez articulaban intereses mercantiles e industriales se unieron a los federalistas que lideraba Alexander Hamilton. A su vez, los que eran exponentes de la democracia agraria, liderados por Thomas Jefferson y James Madison, comenzaron a llamarse

republicanos (que luego serían bautizados como democráticos republicanos, para diferenciarlos del Partido Republicano actual) [9].

Este alineamiento partidario todavía era bastante lábil en 1791, ya que los federalistas votaban a veces junto con los republicanos democráticos promoviendo leyes de interés común, tales como tratados internacionales o leyes de impuestos o tarifas, pero se dividían frontalmente en asuntos urticantes como el mantenimiento de la esclavitud o la ampliación de los poderes federales.

En aquel primer Congreso los excesos de la Revolución Francesa y las complicadas relaciones con Gran Bretaña ampliaron la brecha entre unos y otros, aunque como observó el senador John Taylor, de Virginia: "La existencia de dos partidos en el Congreso es aparente. De hecho se alían entre ellos en importantes cuestiones". De cualquier manera los federalistas dominaron en el Senado durante los períodos en que gobernaron sus dos únicos presidentes en aquella época, Washington y Adams. O sea hasta 1801.

Sin embargo, debían trabajar con empeño para superar la oposición jefersoniana. A unos y otros los dividía su mayor o menor temor a un gobierno central fuerte. Los republicanos progresistas le temían y los federalistas de Hamilton trabajaban para fortalecer al gobierno federal y ampliar las facultades que se iban concentrando cada vez más en Nueva York, capital de la democracia blanca de aquellos años [10].

Más adelante el Partido Federalista se reorganizó y ya en la campaña presidencial que llevó a la Casa Blanca a Andrew Jackson en 1828 se presentó con una nueva denominación —Partido Demócrata— que conserva hasta nuestros días. En forma periódica ha venido alternándose en el poder con el Partido Republicano, desde que éste fue fundado y llevó como candidato presidencial a Abraham Lincoln en 1860. Esta alternancia en el poder centrado en la Casa Blanca, ha sido a veces acompañada por el cambio de mayorías en el Capitolio, en donde actualmente ocupan sus bancas cien senadores y cuatrocientos treinta y cinco *congressmen* o representantes, elegidos estos últimos por el sistema de circunscripción uninominal con mayoría relativa cada dos años.

En este contexto sólo operan como partidos nacionales el Republicano y el Demócrata, ya que la totalidad de los senadores y el 99% de los congresistas pertenecen a sus registros. Si bien es cierto que en algunas campañas presidenciales se han organizado otros partidos políticos tanto para apoyar candidatos semiindependientes como para intentar la creación de una tercera fuerza, estos ensayos han fracasado a nivel nacional, ya que tales movimientos políticos desaparecieron al finalizar sin éxito su aventura electoral.

Tal es el caso del Partido Progresista *(Moose Bull)* que postuló al ex presidente Teodoro Roosevelt en 1913; del Partido Demócrata Progresista, que

[9] PELLET LASTRA, A., *El Poder Parlamentario...*, cit., págs. 91-92.

[10] PELLET LASTRA, A., *El Poder Parlamentario...*, cit., págs. 91-92.

llevó como candidato al ex vicepresidente Henry Wallace en 1948; y del Movimiento Independiente que respaldó a Ross Perot en 1988.

2. El bipartidismo en América latina

En América latina el bipartidismo tiene su historia y en algunos países continúa aún vigente. Su origen y desarrollo no está vinculado con el modelo "Westminster" ni con el modelo "Filadelfia", ya que los casos de bipartidismo en Latinoamérica se han dado en contextos que han variado de país en país y de época en época.

En efecto, en Uruguay las mayorías en las cámaras y los presidentes constitucionales han pertenecido sólo a dos partidos políticos: el Colorado, cuya figura máxima ha sido José Batlle y Ordóñez y el Nacional o Blanco, cuya figura consular fue Luis Alberto de Herrera. Blancos y Colorados comenzaron a enfrentarse en guerras civiles y revoluciones a partir de 1853, predominando desde entonces el Partido Colorado, en el gobierno entre 1872 y 1903, y luego, bajo el liderazgo de Batlle y Ordóñez, entre 1911 y 1915.

En realidad, el bipartidismo uruguayo es atípico, ya que en general ha predominado el coloradismo. Desde hace quince años opera una tercera fuerza, el Frente Amplio, de tendencia progresista, que obtuvo la primera minoría en 1997.

En Colombia, los dos partidos que predominaban en el ruedo político resolvieron hacer un pacto en 1958, estableciendo que se alternarían en el poder liberales y conservadores, comenzando con la presidencia concertada del liberal Alberto Lleras Camargo. El pacto tenía una duración de veinte años y se cumplió estableciendo un precedente original en la región, ya que por primera vez en la historia se concertaba una alternancia en el poder entre los dos grandes partidos nacionales.

Si bien el pacto feneció, se siguen alternando en el poder ambos partidos, ya que en 1998 el gobierno liberal de Samper ha sido reemplazado mediante la vía electoral normal por el conservador que conduce Andrés Roberto Pastrana, hijo de Misael Pastrana, que precisamente fue el presidente conservador que sucedió al primer mandatario del pacto, Lleras Camargo. En este caso las elecciones se definieron, como en otros países de la región, por *ballotage*.

Otro ejemplo de bipartidismo en Latinoamérica lo constituye Venezuela también a partir de 1958, año en que se firmó el Pacto del Punto Fijo entre los líderes de los partidos Acción Democrática (AD), de tendencia socialdemócrata y COPEI (Comité Organizador Pro Elecciones Independientes), de filiación demócrata cristiana. Este acuerdo impidió que hubiese golpes de Estado exitosos en Venezuela en los últimos cuarenta años. El pacto funcionó entre 1973 y 1998 y se caracterizó por las amplias mejorías que sumaron los partidos políticos que lo acordaron, con porcentajes en todas las elecciones superiores al 70% de los sufragios emitidos. El 6 de diciembre de 1998 concluyó esta experiencia histórica al ganar las elecciones presidenciales el candidato del Polo pa-

triótico, el ex teniente coronel y líder del golpe de 1992 Hugo Chávez, quien obtuvo el 57% de los votos, derrotando al economista conservador Henrique Solas Romer, de la coalición "Proyecto Venezuela", que a último momento apoyaron el COPEI y Acción Democrática.

Si analizamos las semejanzas y diferencias de estos dos sistemas bipartidistas que se practican en los países de la que fuera la República de la Gran Colombia, podemos extraer una conclusión concluyente, valga la redundancia: la relativa alternancia en el poder le ha dado a Venezuela una notoria estabilidad política, situación que si bien se ha alcanzado también en Colombia en el contexto de la estructura del poder, no lo es a nivel de la sociedad política global a causa del narcotráfico y la guerra de guerrillas.

En la Argentina no ha sido posible establecer un sistema bipartidista, aunque ese fue el *leit motiv* de la Ley Sáenz Peña en 1912. En efecto, el acuerdo político alcanzado entre el líder radical Hipólito Yrigoyen y el futuro presidente Roque Sáenz Peña estableció un sistema electoral de lista incompleta, con el propósito de que existiera un régimen bipartidista en el cual los dos términos de la ecuación serían la Unión Cívica Radical y un Partido Conservador, que unificaría a todos los partidos provinciales de esa tendencia.

El proyecto fracasó porque fracasó el intento de formar una fuerza conservadora renovada en 1915: quedaron así las fuerzas políticas de centro derecha divididas entre el Partido Demócrata Progresista, que lideraba Lisandro de la Torre y una coalición de partidos provinciales.

3. El bipartidismo a la brasileña

Entre 1964 y 1985 y en el contexto de un régimen dominado por los mandos militares que derrocaron al presidente João Goulart, se realizó la experiencia del bipartidismo a la brasileña.

Los generales que ocuparon el poder en abril de 1964 resolvieron —caso sin precedentes en la región— mantener en funcionamiento al Poder Legislativo preexistente. Dentro de este esquema, el 3 de octubre de 1965 se realizaron elecciones para gobernador y vicegobernador en once estados, triunfando en la mayoría de ellos los candidatos de la oposición al gobierno militar, evento que tuvo como consecuencia el establecimiento de un régimen bipartidista por ley, que sólo admitía la existencia de dos partidos políticos que reflejaran la posición de apoyo y de crítica, respectivamente, al gobierno en funciones.

O sea que los partidos políticos que en ese momento apoyaban al gobierno del general Castello Branco (Unión Democrática Nacional, un sector del Partido Social Demócrata y agrupaciones menores) se nuclearon en un nuevo movimiento denominado Alianza de Renovación Nacional (ARENA) y los que nucleaban a la oposición (Partido Trabalhista, un sector del Partido Social Demócrata y agrupaciones menores) conformaron el nuevo Movimiento Democrático Nacional (MODEBA).

Arena proclamó al año siguiente al candidato indicado por los mandos militares, el mariscal de campo Arthur Da Costa e Silva, quien fue electo por el Congreso Nacional en funciones de colegio electoral en octubre de 1966. Esta forma de elegir presidente al candidato indicado por los mandos militares se continuó practicando hasta 1985, año en que se agotó el sistema, la experiencia y la paciencia de los brasileños, que retornaron al sistema pluripartidista de gobiernos de coalición que sigue vigente en nuestros días.

SISTEMA PLURIPARTIDISTA

El sistema pluri o multipartidista, es el que predomina actualmente en los países que han adoptado un régimen de gobierno democrático representativo. Este sistema fue el que se impuso desde el comienzo de la Tercera República francesa y se caracteriza por un simple hecho o fenómeno político: ninguna fuerza o partido político por sí solo obtiene en las elecciones parlamentarias la mayoría absoluta de los votos y/o las bancas, lo que obliga a varios de esos partidos; en general liderados por el que obtiene una mayoría relativa, o por dos partidos que en conjunto reúnen la mitad más una de las bancas; a formar un gobierno de coalición por afinidad ideológica y/o programática.

De esta manera todos los gobiernos que ejercieron el poder en la Tercera y en la Cuarta República francesa fueron coaliciones lideradas unas veces por el partido radical, otras por el socialista o por los conservadores, los liberales o radical-socialistas. El mismo fenómeno se daba simultáneamente en otros gobiernos parlamentarios europeos, tales como los que ejercieron el poder en España, Italia, Bélgica, Austria, etcétera. La característica esencial de este sistema es la existencia de por lo menos tres y en general cuatro o cinco partidos, con una presencia significativa en las contiendas electorales y en los parlamentos.

Veamos en este cuadro el número medio, máximo y mínimo de partidos que participaron y obtuvieron representación parlamentaria significativa en elecciones realizadas entre 1945 y 1980 en veintidós democracias representativas [11].

	Medio	**Mínimo**	**Máximo**
Estados Unidos	1,9	1,8	2,0
Nueva Zelanda	2,0	1,9	2,0
Reino Unido	2,1	2,0	2,3
Austria	2,2	2,1	2,5
Canadá	2,4	1,5	2,9

[11] El cuadro pertenece a MACKIE, T. T. - ROSE, Richard, en LIPHART, Arend, *Las Democracias Contemporáneas*, Barcelona, pág. 136.

	Medio	Mínimo	Máximo
Australia	2,5	2,4	2,7
Alemania	2,6	2,2	4,0
Irlanda	2,8	2,4	3,6
Japón	3,1	2,0	5,8
Suecia	3,2	2,9	3,5
Noruega	3,2	2,7	4,1
Luxemburgo	3,3	2,7	4,1
Francia V	3,3	1,7	4,6
Italia	3,5	2,6	4,4
Islandia	3,5	3,2	3,9
Bélgica	3,7	2,5	6,8
Dinamarca	4,3	3,5	6,9
Israel	4,7	3,4	6,0
Francia IV	4,9	4,2	5,9
Países Bajos	4,9	3,7	6,4
Suiza	5,0	4,7	5,5
Finlandia	5,0	4,5	5,6

De la simple observación de este cuadro surge que Estados Unidos, Nueva Zelanda, Reino Unido, Austria, Canadá, Australia y Alemania son países que funcionan con un sistema bipartidista de elecciones y gobierno, en tanto que el resto, que incluye a Japón, los países escandinavos, Suiza, etcétera, son pluripartidistas.

Ahora bien, dado que en una democracia representativa sólo se puede gobernar si se posee una mayoría de bancas en las cámaras legislativas y esa mayoría requiere el 51% de las mismas, resulta obvio que el sistema sólo es viable si luego de cada elección se organizan gabinetes integrados por dos, tres o más partidos que reúnan ese número de asientos en el Parlamento, y en el caso de las repúblicas presidencialistas, el jefe del Ejecutivo sólo podrá gobernar si está apoyado por una mayoría parlamentaria, salvo casos excepcionales que por lo general han concluido en un fracaso.

La historia de la política europea en el último medio siglo nos ofrece un menú de casos diferentes, que es interesante analizar. Así tenemos por ejemplo el caso de Italia, que entre 1946 y 1992 estuvo gobernada por una coalición de partidos liderada por una fuerza política predominante —el Partido Demócrata Cristiano— reorganizado y liderado por Alcide De Gásperi durante veinte años. La mayoría de los gobiernos de coalición en ese período estaban integra-

dos por la alianza de cinco partidos: Demócrata Cristiano, Social Demócrata, Liberal, Republicano y, casi siempre el Socialista.

En el caso de Francia, el objeto a observar es muy complejo, ya que en la etapa de la Tercera República el promedio de permanencia en el gobierno era de un gabinete cada seis meses y en la Cuarta República de un gabinete cada ocho meses, aunque esta aparente inestabilidad era atenuada por tres factores.

En primer lugar, se trataba de un sistema en donde era imposible el conflicto de poderes, ya que el presidente de la República se limitaba a cumplir un rol protocolar y el Consejo de la República (o el Senado) carecía de poder para legislar y coparticipar del gobierno. Se limitaba a aconsejar, como una mera cámara consultiva, casi protocolar. En este contexto gobernaba el gabinete liderado por el primer ministro, que habida cuenta de que él y sus colegas ocupaban bancas en la Cámara de Diputados (en la Cuarta República, la Asamblea Nacional), en realidad se gobernaba desde el recinto.

En segundo lugar, todos los cargos jerárquicos de los Ministerios y Secretarías de Estado eran ocupados por técnicos en su mayoría formados en *l'École Nationale d'Administration*, razón por la cual cada vez que había un cambio de gabinete, sólo se reemplazaban —y no siempre— al ministro y subsecretario, únicos funcionarios políticos de cada unidad ministerial.

En tercer lugar, esta inestabilidad también era a veces aparente en cuanto a los cambios ministeriales se refiere. Si hacemos un balance de los años de la Cuarta República, en once años y siete meses el régimen tuvo diecinueve gobiernos que, sin embargo, denotaban la presencia invariable de la clase política republicana, que repetía nombres en el gabinete como el de Mitterrand, ministro de nueve gabinetes; Edgar Faure, de once; Henri Queillet, de ocho, etcétera [12].

LAS COALICIONES

En la actualidad, los países de Europa Occidental que integran la Comunidad Europea, con la excepción de Noruega y Gran Bretaña, están gobernados por coaliciones de tres o más partidos políticos y esta situación se mantiene inalterable desde que finalizó la Segunda Guerra Mundial en 1945. La característica de estos gobiernos es que su estructura de poder funciona en el contexto de un sistema parlamentario que supone una presencia activa de los medios de comunicación y un continuo control de la opinión pública que se manifiesta a través de ellos y por encuestas, que varían semana a semana. O sea que se trata de regímenes estables, pero permanentemente escrutados por los electores potenciales, que cada cuatro o cinco años deben ratificar o rectificar en las urnas el mandato que le han dado a sus personeros en el poder.

[12] PELLET LASTRA, A., *El Poder Parlamentario...*, cit., págs. 174 y sigs.

De estas catorce coaliciones, once están integradas por partidos de izquierda o centroizquierda y sólo dos —España e Irlanda— por partidos de centroderecha.

Los gobiernos parlamentarios que ocupan el poder en Portugal, Suecia. Luxemburgo, Grecia, Alemania, Italia, Bélgica, Holanda, Austria, Dinamarca y Finlandia tienen como común denominador esa filiación social demócrata y están actualmente preparando la conversión de sus monedas al euro, que comenzará a circular en 1999. Asimismo, participan activamente en el Parlamento y la Comisión Intergubernamental de la Comunidad, que funcionan en Estrasburgo y Bruselas, respectivamente. En todos estos países el sistema electoral es de representación proporcional, con algunas mezclas en casos de elecciones regionales.

Por otra parte, están gobernados por coaliciones integradas por tres a cuatro partidos varios países americanos cuya forma de gobierno es republicana presidencialista. Tal es el caso de Panamá, cuya alianza de gobierno conducida por el presidente Pérez Balladares la integran los partidos Revolucionario Democrático, Liberal Republicano y Laborista; Bolivia, con una alianza de la Acción Democrática Nacionalista, el MIR, Conciencia de Patria y la Unión Cívica Solidaridad, que respaldan al presidente Hugo Banzer; Chile, con una coalición en el gobierno que preside Eduardo Frei, formada por los partidos Demócrata Cristiano, Socialista, por la Patria y Radical; Brasil, gobernado por el presidente Fernando H. Cardoso, acompañado por una alianza de los partidos Social Demócrata, Frente Liberal, Movimiento Democrático Brasileño y Progresista Brasileño.

Por haberse formado estas coaliciones en el contexto de gobiernos presidencialistas, su porcentaje de poder —como partidos— es menor que en las coaliciones que se integran en los países con gobierno parlamentario. La única coalición que funciona en el contexto de un gobierno semiparlamentario en América es Trinidad Tobago, cuyo poder lo ejercen conjuntamente el actual presidente Arthur Robinson y una alianza de los partidos Congreso para la Acción Democrática, Organización para la Reconstrucción Nacional y Frente Laborista Unido. Obviamente los demás países anglófonos de la región del Caribe tienen gobiernos parlamentarios y todos ellos están gobernados también por coaliciones de tres o más partidos.

Un caso atípico lo constituye Francia. Luego de ciento diecinueve gobiernos parlamentarios, que ejercieron el poder entre 1871 y 1958, la Constitución de la Quinta República creó el sistema semiparlamentario de gobierno al que nos referimos en el Capítulo VI. En este contexto, la coalición conducida por el socialista Lionel Jospin debe compartir el gobierno con un presidente de otra extracción y coalición —en este caso el neogaullista Jacques Chirac—, tal como ya indicamos.

EL PARTIDO DOMINANTE

Como casos paradigmáticos del sistema de partido dominante podemos mencionar —por orden cronológico de aparición— el del Partido Revolucionario Institucional Mexicano (PRI), que como tal operó entre 1929 y 1977; el Partido Peronista de la Argentina, en ejercicio del poder entre 1946 y 1955; la Unión Nacional Portuguesa de Oliveira Salazar luego denominada Alianza Nacional Popular, en el gobierno entre 1933 y 1974; y el Partido del Congreso, que gobernó la India entre 1947 y 1997, liderado por Nehru y luego por Indira y Radwil Gandhi, tan sólo desplazado por un breve período por el otro partido nacionalista, el Janata.

La característica del régimen de partido dominante es que si bien existen y participan en las contiendas electorales tres o más partidos, sólo el dominante gana todas las elecciones y ocupa la casi totalidad de las bancas en el Parlamento.

En México, luego de la revolución de 1911 y los años de plomo de la guerra civil se anuda una alianza entre los jefes revolucionarios sobrevivientes, que llevan al poder al presidente Alvaro Obregón en 1919, con el 96% de los votos y a su sucesor Plutarco Elías Calle en 1924, con el 86% de los sufragios, en ambos casos con el apoyo articulado por el Partido Nacional Revolucionario (PNR).

A partir de 1929 se consolida el modelo de partido dominante, que se transformará en el Partido Institucional Mexicano (PRI), que hasta 1977 ocupa un promedio del 80 al 90% de las bancas en ambas cámaras. Es así, por ejemplo, que en las elecciones legislativas de 1934, obtiene el 98% de los votos y todas las bancas del Congreso.

En 1940, este dominio continúa con Ávila Camacho como presidente, obteniendo el 94% de los votos y todas las bancas. Seis años después este rol dominante continúa, pero algo atenuado, con el 77% de los votos para sus candidatos al Congreso Federal, apareciendo una nueva fuerza que ocupa el segundo lugar y reúne el 19,33%. Sin embargo, en 1952 el PRI sigue predominando con el 74,31% de los votos.

Estos porcentajes se mantienen hasta que en 1977, la Ley Federal de Organizaciones Políticas facilitó la creación de nuevos partidos, evento que permite el registro del Partido Comunista, del Partido Socialista de los Trabajadores y del Demócrata Mexicano así como la reinscripción de los partidos de Acción Nacional y Popular Social, que ya existían.

Hasta ese año se elegían todos los diputados por mayoría simple en circunscripciones uninominales, de los cuales entre el 80 y el 90% eran del PRI. Con la nueva legislación se pudieron elegir trescientas bancas por mayoría simple en circunscripciones uninominales y cien por representación proporcional, cambio que permitió que por primera vez en sesenta años entraran al Congreso Federal más de cien diputados de partidos opositores. O sea que se pasa de un régimen de partido dominante a un sistema de partido semidominante, con pluripartidismo en la oposición.

En 1986 otra reforma al Código Electoral permitió aumentar la elección de diputados por el sistema de representación proporcional, al determinar que trescientas bancas se cubrirían por mayoría simple en circunscripciones uninominales y doscientas por porcentaje de votos. Esta reforma posibilitó que en los comicios de 1988 ingresaran por primera vez en setenta años cuatro senadores opositores al recinto de la Cámara alta y doscientos cuarenta diputados de la oposición a la Cámara de Diputados, en la cual el PRI quedó con una mayoría de sólo veintinueve bancas sobre el total de los partidos del espectro opositor.

De esta manera el sistema de partido dominante se iba convirtiendo en un sistema pluripartidista por la vía de la reforma legislativa electoral y bajo la presión de la opinión pública nacional, de los acreedores externos y otros factores de poder. En este contexto el Congreso Federal se transformó en un poder capaz de oponerse a las iniciativas presidenciales e impedir la reforma constitucional, ya que el PRI dejó de tener su histórica mayoría de dos tercios de las bancas en la Cámara baja.

Dentro de este nuevo escenario pluripartidista, en 1994 el PRI obtuvo un *ajustado triunfo con el 50,10% de los votos, que le permitió retener doscientos* setenta y ocho escaños sobre quinientos, con quórum propio y una mayoría de sólo veintiocho bancas, que ha perdido en las elecciones del 6 de julio de 1997, pues sólo retiene doscientas treinta y nueve bancas, lo que se tradujo en la pérdida de la mayoría en la Cámara baja y la cesión del control de la misma a los partidos de la oposición nucleados en el *Pacto de Esopo,* por el nombre de la calle en que tuvo lugar la reunión de los líderes del Frente Común que ahora gobierna la Cámara de Diputados.

En la Argentina, el Peronista fue el partido dominante durante los nueve años que van de 1946 a 1955. En efecto, siguiendo a su único líder, el general Juan Domingo Perón, el peronismo que inicialmente se denominó Partido Único de la Revolución Nacional ganó todas las elecciones legislativas y presidenciales en ese período, lo que le permitió ocupar todo el poder en 1946-1952 y luego de la reelección de su líder, continuar dominando hasta que fue derrocado por un golpe de Estado en septiembre de 1955.

En ese período ganó sin fraude las elecciones generales de 1946, con el 52,4%; de 1948, con el 61% y de 1951, con el 62,4%. Estas mayorías le dieron todas las bancas del Senado en los nueve años que gobernó. En la Cámara de Diputados tuvo ciento once diputados entre 1946 y 1948, con sólo cuarenta y siete diputados opositores. Esta mayoría trepó a ciento cincuenta y dos bancas propias frente a tan sólo catorce de la oposición en los tres últimos años de gobierno (1952-1955).

Su carácter de partido dominante se demostraba no sólo con los guarismos de los comicios, sino también con el uso monopólico de los medios de comunicación y la utilización de toda clase de recursos coactivos, incluida la obligación de afiliarse al partido gobernante, que era exigida a todos los empleados de la Administración Pública.

EL PARTIDO ÚNICO COMUNISTA

En el escenario de la política mundial, constituyó un hecho nuevo, sin precedentes, la organización de la estructura del poder soviético, en el cual predominaba el Partido Comunista liderado en los días de la revolución de octubre por Vladimir Ilich Ulianov (Lenin).

El poder ilimitado que desde un principio tenía el partido bolchevique quedó institucionalizado en la estructura de poder adoptada por la Constitución de 1924 ratificada en 1936, que con modificaciones más de forma que de fondo se mantuvo hasta 1991. En efecto, el artículo 176 de la Constitución de la Unión Soviética de 1936 —denominada Constitución Stalin— establecía que: "el partido es el núcleo conductor de todas las organizaciones del pueblo trabajador, tanto públicas como estatales".

Como ya mencioné, el partido se organizó sobre la base de los soviets en octubre de 1917 y sus líderes ya en el gobierno ordenaron la disolución de los demás partidos, entre ellos el Democrático Constitucional (CADET) que era la primera minoría tanto en la Duma Imperial como en el segundo gobierno provisional que se formó con la presidencia de Alexander Kerensky.

Definiendo su rol, decía Stalin en 1930: "La conducción del gobierno pasa total y completamente a manos de un partido, el Comunista, que no comparte ni puede compartir la dirección del Estado con ningún otro partido y esto es lo que realmente significa la dictadura del proletariado". Más adelante añade: "Un partido es parte de una clase, su parte más avanzada. Sólo pueden existir varios partidos y consecuentemente libertad para éstos en una sociedad donde haya clases antagónicas, cuyos intereses son mutuamente hostiles e irreconciliables: pero como en la URSS no hay clases antagónicas, sólo tenemos lugar para un partido, el Partido Comunista" [13].

El partido "del proletariado" ¿estaba unido al Estado, sobre el Estado o a un lado, supervisándolo? La contestación a este interrogante sólo la puede dar la realidad de los hechos, la realidad histórica. Y esa realidad indica que no había unión, supremacía o supervisión, sino que partido y Estado estaban identificados. Pero en esta identidad, era el partido el que tenía virtualmente la iniciativa y la fiscalización del proceso. O sea que el partido prevalecía sobre los órganos de gobierno del Estado porque era el que conducía el proceso de cambio.

La identidad se daba en los hechos, porque los integrantes de la Secretaría General del partido normalmente ocupaban los cargos claves de los dos órganos ejecutivos del poder comunista, el *Presidium* del Soviet Supremo y el Consejo de Ministros, que en la etapa inicial se denominó Consejo de Comisarios del Pueblo. De tal manera, el partido que en las palabras de Lenin "está organizado en la forma más centralizada, monolítica y coherente posible para ejercer la dictadura del proletariado", se adecua a la "ley de hierro de la oligarquía"

[13] TAYLOR, Cole, *Sistemas Políticos Comparados,* Biblioteca del Círculo Militar, 1952, pág. 152.

que enunciara Robert Michels y que consiste en reconocer, como ya indicamos, que "la organización partidaria es la que da origen a la dominación de los elegidos sobre los electores...".

En suma, el partido era conducido por una minoría que fiscalizaba y dominaba al resto de los integrantes del movimiento. Esta minoría estaba integrada por los 1.350 delegados que formaban el Congreso del Partido, elegidos por 7.500.000 afiliados, debidamente seleccionados y controlados. Esta minoría de diputados elegía a los catorce miembros titulares del *Presidium* del Comité Central, algunos de los cuales eran simultáneamente titulares del secretariado general del partido. Esta minoría de minorías era la que dirigía el partido y controlaba el aparato estatal.

De hecho, el secretario general del partido y sus nueve secretarios adjuntos gobernaban el partido y el Estado. La identidad del partido y el Estado se visualizaba en la identidad de los ocupantes de los cargos máximos de ambas entidades. Los titulares del secretariado general del partido ocupaban los cargos claves del *Presidium* del Soviet Supremo y las principales carteras del Consejo de Ministros. Los secretarios generales del partido fueron simultáneamente, casi sin excepción, presidentes del Consejo de Ministros. Tal es el caso de Lenin, secretario general del partido y jefe del Consejo de Comisarios del Pueblo de 1917 a 1922; José Stalin, secretario general del partido de 1923 a 1953 y manteniendo su jefatura partidaria, presidente del Consejo de Ministros, de 1941 a 1953; Leonid Brezhnev, secretario general y jefe de Estado, de 1976 a 1982, etcétera.

Un caso singular fue el de Nikita Kruschev, que ostentando únicamente el cargo de secretario general del partido gobernó la Unión Soviética durante diez años sin asumir la presidencia del Consejo de Ministros, que durante ese período ocuparon Nicolai Bulganin y Alexis Kosigin (1954-1964). Otro caso paradigmático fue el de Georgi Malenkov, secretario privado de Stalin, que a su muerte lo sucedió en la jefatura partidaria, pero cayó en desgracia un año después. Como ocurrió con otros jerarcas del régimen, fue descendiendo del paraíso del poder al infierno siberiano, mientras ocupaba en caída libre el Ministerio de Usinas Eléctricas, luego la mera dirección de una usina en Siberia y finalmente el retiro forzado y vigilado por celosos guardianes de la KGB, que sellaron su libertad hasta que se desvaneció, sin que se sepa hasta el presente cómo fueron sus últimos días.

EL PARTIDO ÚNICO NAZI

En forma similar a lo que ocurrió en Italia con el Partido Fascista, el proceso de cambio nacional socialista fue liderado, propagado y sostenido en el llano y en el poder por una fuerza política organizada de acuerdo a las leyes electorales del Estado de Derecho preexistente.

Como se sabe, el partido nazi llegó al poder en enero de 1933 dentro de las reglas de juego del régimen parlamentario de la Constitución de Weimar, o sea mediante la formación de un gobierno de gabinete integrado por una coalición de cuatro partidos políticos que integraban sólo tres ministros nazis, pero que presidía como canciller Adolfo Hitler. De inmediato inició un proceso de cambio, una de cuyas fases era la disolución de los otros partidos políticos y el establecimiento de un monopolio ideológico revolucionario.

En cumplimiento de tal política la ley del 14 de julio de 1933 suprimió a todos los partidos políticos, excepto el Nacional Socialista que se convirtió así en el único autorizado para funcionar y luego por otra ley del 1° de diciembre del mismo año, declaró que "después de la victoria de la revolución nacional socialista el NSDAP es el depositario de la idea alemana del Estado, estando indisolublemente ligado a él".

¿En qué consistía esta asociación del partido con el Estado? Según surge de la crónica y de los documentos consultados, esta ligazón se realizó mediante la ocupación de cargos claves en forma simultánea en el partido y en el Estado por parte de los líderes del régimen. O sea identificándose el dirigente partidario con el funcionario estatal [14].

La primera identidad, la más evidente, era la que representaba Hitler, que era a la vez *Führer* del Estado y del partido. La segunda identidad la encontramos en la persona de Rudolf Hess, que era a la vez delegado del *Führer* a cargo de la dirección del partido y ministro sin cartera, y la tercera, entre miles de otros casos, se exhibía en la obesa y homosexual personalidad de Ernest Rohem, jefe del Estado Mayor de la S.A. y ministro sin cartera. En idéntica situación de dualidad estaban Goering, Goebbels y otros.

Pero el partido, que fue una corporación de derecho público entre 1933 y 1945, debía ser apoyado por las autoridades estatales en todo aquello que le requiriesen los dirigentes del mismo. Al ser instituido como una corporación de derecho público se convirtió en una entidad autónoma que tenía poder para aplicar medidas disciplinarias y competencia para legislar respecto de sus miembros. Esta función de legislar la ejercía el *Führer,* de acuerdo a la ley del 1° de diciembre de 1933, no como canciller del *Reich* sino como conductor del partido.

Analizando detenidamente la naturaleza jurídica de la asociación o unión que existía entre el Estado y el partido, se concluye en que este último más que un partido era un movimiento tal como lo caracterizó Carl Schmitt, ya que actuaba como brazo ideológico del Estado difundiendo la doctrina oficial y manteniendo la disciplina de los cuadros de adherentes al régimen. Esta tarea de propaganda y apoyo incondicional al *Führer* se operaba por medio de las ramas

[14] BONNARD, Roger, *El Derecho y el Estado en la Doctrina Nacional Socialista,* Bosch, Barcelona, 1950, págs. 19 y sigs.

del movimiento: el Frente Nacionalsocialista de Trabajadores, la Juventud Hitleriana, los S.A., los S.S. y la rama femenina.

El partido actuaba al lado del Estado totalitario. No sobre el mismo ni por debajo del aparato estatal, ya que en ningún momento el NSDAP se convirtió en un órgano estatal como ocurrió en Italia y España. Tampoco se incorporó patrimonial o funcionalmente al Estado.

El sistema apartidario como fenómeno político

En contraste con los sistemas políticos que analizo en estas páginas, se han dado varios casos de movimientos políticos como únicas fuerzas ideológicas activas en los países del tercer mundo en proceso de descolonización.

Antes de que se desarrollase plenamente este fenómeno político en el contexto de una guerra colonial, como ocurrió en el caso del Movimiento de Liberación Argelino entre 1945 y 1962, la historia registra un caso paradigmático, único en su género: el del Movimiento Nacional Español formado por decreto del generalísimo Francisco Franco del 19 de abril de 1937, por el cual se fusionaron en una sola fuerza nacional, la Falange Española y de las JONS con el Movimiento Carlista Requeté, convirtiéndose en una nueva fuerza política que, al decir de Legaz y Lecambra, es "la base del nuevo Estado español", que en 1938 otra ley fundamental —el Fuero del Trabajo—, consagra definitivamente como Estado Nacional Sindicalista.

Aún no se ha profundizado en la doctrina acerca de las características que definían al Movimiento Nacional, única fuerza política reconocida hasta 1976, ni tampoco se ha analizado exhaustivamente cuáles son las pautas que invariablemente caracterizan a un movimiento y las pautas que lo distinguen del partido único tradicional.

En mi criterio, el sistema político español se caracteriza en el período que analizamos por ser apartidario, en tanto y en cuanto el Movimiento Nacional inspirado en las ideas de Primo de Rivera, no puede ser sino forzadamente asimilado a un partido político. En tal sentido Franco y los principales líderes de la Falange, que era el núcleo básico de esta fuerza, siempre estuvieron de acuerdo en que el Movimiento había sido, era y debía seguir siendo el brazo ideológico del pueblo y gobierno de España. Concretamente el caudillo definió este sistema político diciendo en un discurso pronunciado el 4 de diciembre de 1952: "Se equivocan los que hablan algunas veces del partido. Nosotros somos un movimiento, como el Tradicionalismo y la Falange, que no quisieron ser nunca partido", idea que siempre sustentó Primo de Rivera que como hemos visto, sostenía insistentemente que "para que el Estado no pueda ser nunca de un partido, hay que acabar con los partidos políticos".

Claro está que algunos tratadistas han asimilado el fenómeno político español al sistema de partido único. Tal vez omitieron tomar en cuenta el punto de partida tomista en cuanto a la concepción totalitaria de las instituciones es-

pañolas se refiere. Así, Primo de Rivera siempre se cuidó de decir que en el futuro político de su patria no cabía sino una totalidad, unidad de destino, donde no existía el vocablo partido.

Decir, *prima facie*, que el caso de la España franquista fue el de un partido único, asimilando ese fenómeno al de la Alemania nazi o la Italia fascista, es erróneo. En la ley alemana de 1933 se declara la unidad del partido y el Estado que, al decir de Legaz y Lacambra [15], se traduce prácticamente en una primacía del partido: en el partido radica la voluntad política rectora, que lleva a decir al *Führer,* en uno de sus violentos arrebatos frente a los delegados del Congreso del partido en Nüremberg en 1934, registrado con el impecable estilo fílmico de Leni Riefensthal: "El partido manda al Estado", posición que se asemeja a lo que ocurría entre partido y Estado en la era staliniana.

En Italia, en cambio, se considera que el partido es un órgano del Estado, sin dejar de ser al mismo tiempo una institución política autárquica. Asimismo el partido preexiste al nuevo Estado en Italia y Alemania, donde originalmente fue creado para competir con otros partidos en típicas elecciones parlamentarias. Luego en el poder en uno y otro régimen, se eliminó por ley a los demás partidos políticos como ya anotamos.

En cambio, en España el movimiento es la consecuencia lógica de la ideología apartidista que profesaban los líderes de la Falange y del Requeté, que deciden abolir a los partidos políticos en plena guerra civil.

Creo que para poder encontrar una clave que nos defina genéricamente al movimiento como fenómeno político y en particular al Movimiento Nacional Español que se desvaneció en el período de transición hacia la democracia en 1977-1978, es útil seguir a Carl Schmitt [16], quien pensaba que: "El movimiento dirige al Estado y al pueblo, es decir penetra en los demás, les marca la trayectoria ideológica a seguir. Cada uno de estos tres elementos: Estado, movimiento y pueblo pueden ser considerados, cada uno por sí solos, como la totalidad de la unidad política, sin dejar de designar al propio tiempo un aspecto particular, un elemento específico de esa totalidad.

"El movimiento, añade, tiene tanto de Estado como de pueblo, y ni el Estado moderno ni el pueblo son imaginables sin el movimiento. Puede considerarse así que el Estado es la parte política estática, el movimiento, el elemento dinámico, el brazo ideológico, y el pueblo, el lado apolítico que vive bajo la proyección y la sombra de las decisiones políticas del Estado y el movimiento".

LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL FINAL DEL MILENIO

Al llegar a la última página con este tema tan polémico, retrocedo, releo las páginas de los otros capítulos de este ensayo y no puedo resistir la tentación

[15] PANUNZIO, Sergio, *Teoria Generale dello Stato Fascista,* Roma, 1937.

[16] SCHMITT, Carl, *Principii Politici del Nazionale Socialista,* Roma, 1938, parágs. 211-212.

de traer a este final algunas reflexiones de Maurice Duverger [17] que como era un demócrata le pesaba decir que: "La organización de los partidos no está ciertamente de acuerdo con la ortodoxia democrática. Su estructura interior es esencialmente autocrática y oligárquica", y coincidiendo con Michels, más pesimista pero no menos democrático agrega que: "Los jefes no son realmente designados por los miembros a pesar de las apariencias, sino coptados o nombrados por los que ya están en el poder y tienden a formar una clase dirigente aislada de sus militantes, una casta más o menos cerrada sobre sí misma".

Pero en este punto cabe preguntarnos ¿sería más satisfactorio un régimen sin partidos?, que es como preguntarse ¿sería mejor otro sistema, diferente al democrático?

Creo que una respuesta más o menos sensata debería centrarse en la idea de que para los habitantes de la sociedad política, no puede haber nada mejor que organizar un poder en el que se ejecute el mandato que da en las urnas y entre una y otra elección pueda ejercer la libertad de expresión.

La verdadera democracia requiere en este final del milenio la subsistencia, al menos por el momento, del sistema de partidos políticos, pero en un contexto en el cual sus líderes cumplan al arribar al gobierno sus promesas electorales, acotando a los factores de poder, cuya constante presión ha distorsionado el sistema democrático. Porque de qué nos sirve ejercer unos segundos el poder, depositando nuestro voto en una urna de cartón o apretando las teclas de las nuevas urnas electrónicas, si cuando llegan nuestros mandatarios a la Casa de Gobierno y al Congreso, dejamos de ser sus interlocutores y somos reemplazados —como mandantes— por los funcionarios del Fondo Monetario Internacional, los acreedores externos y los dueños del poder económico nacional.

Otorguémosle a la clase política un pasaporte al poder, pero mantengámonos alertas para que se lo utilice como corresponde. Seamos guardianes de nuestros derechos. No cómplices con nuestro silencio o desinterés. Entremos en el juego de la sociedad política, sin enajenarnos ni enojarnos.

Tolerantes, pero no ilusos. Pacientes, pero no débiles. Activos, no pasivos, porque está en riesgo nuestro destino y el de nuestros hijos.

[17] DUVERGER, Maurice, *op. cit.*, pág. 448.

ÍNDICE GENERAL

Prefacio 7

CAPÍTULO I

LA TEORÍA DEL ESTADO Y EL FENÓMENO POLÍTICO

La *polis*, la República y el Estado 12
Evolución de los estudios políticos hasta el presente 13
Comienzo de la era científica 14
1. El problema desde la óptica francesa 16
2. La Ciencia Política en los Estados Unidos de América 16
Las ciencias políticas 18
En la UNESCO y la IPSA se definen por la Ciencia Política 19
1. La lista tipo de la UNESCO 20
La Teoría del Estado 21
Definamos ahora al Estado 23
La opinión de los maestros 24
Algunas conclusiones provisorias 25

CAPÍTULO II

ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL ESTADO

Las ideas de Maquiavelo 28
¿Qué es el Estado? 29
Status y Estado 30
El Estado según los griegos 30
El poder se atomiza en el medioevo 32
El origen del Estado 34
1. Teorías sobre el origen del Estado 37
2. La sociedad pactada según Hobbes, Locke y Rousseau 40
a) La versión de Hobbes 40
b) La versión de Locke 41

c) La versión de Rousseau 42
3. Otras versiones sobre el Estado 42
El Estado según Marx y Lenin 43
El Estado según Mussolini y Oliveira Salazar 45
La doctrina del Estado de Derecho 46
El Estado de Derecho en la teoría de Kelsen 47
El Estado *de facto* 49
Estado *de facto* y gobierno *de facto* 50

CAPÍTULO III

EL TERRITORIO Y LAS FORMAS DE ESTADO

La salida al río o al mar como factor determinante 54
El factor geopolítico 55
Otros casos paradigmáticos 56
El Canal de Panamá y tres casos en Medio Oriente 58
Las fronteras de los Estados 60
Naturaleza jurídica del territorio 61
El tamaño del territorio 62
La conformación de las fronteras 63
El territorio argentino 66
Las formas de Estado en la historia 68
La confederación 69
1. La Confederación Norteamericana 70
2. La Confederación Argentina 71
El Estado federal 72
El Estado unitario 75

CAPÍTULO IV

EL FACTOR HUMANO. NACIÓN Y NACIONALISMO

La población 77
El factor demográfico 77
La composición sociológica 79
El "gobernar es poblar" de Juan Bautista Alberdi 80
Con la inmigración europea se transforma el país 82
La densidad de la población y el crecimiento demográfico 83
La población y las formas de gobierno 84
La Nación 84
La Nación y el Estado en Europa y en la historia 86
Identidad nacional: por la historia o el fútbol 87
El nacionalismo en Francia 89
Fichte y el nacionalismo 90

El nacionalismo democrático 92
Finalidad de la Nación y el Estado 94
Maulnier y su visión del nacionalismo 95
El imperialismo 96
El proceso imperial 97

CAPÍTULO V

EL PODER, ELEMENTO CLAVE DEL ESTADO

¿En qué consiste el poder? 99
La ecuación del poder aplicada a la historia 100
Cómo se legitima el poder 102
Bertrand Russell, Max Weber y el poder 103
La división del poder como garantía del pueblo 104
La realidad histórica consagra la división de los poderes 105
Los pesos y contrapesos según John Adams 106
La soberanía 108
Definamos a la soberanía 108
Rousseau y Primo de Rivera 110
El punto de vista liberal 110
La soberanía y las organizaciones internacionales 111

CAPÍTULO VI

LAS FORMAS DE GOBIERNO AYER Y HOY

Las formas de gobierno según los griegos 113
De Maquiavelo a Rousseau 116
La teoría de Ernesto Palacio 119
Los cambios cíclicos en la Argentina 119
Las formas de gobierno en la actualidad 124
Las monarquías 124
Las repúblicas 125

CAPÍTULO VII

LOS FACTORES DE PODER Y LOS GRUPOS DE PRESIÓN

Los grupos de interés 130
Los grupos de interés en la historia argentina 131
El esquema del poder en la Argentina radical 134
El esquema del poder en 1938 136
El esquema del poder en 1958 138

La estructura del poder en 1972 141
La estructura del poder en 1998 142
Los que presionan desde la calle 145
El *lobby* en los Estados Unidos de América 146
El *lobby* en la actualidad 147
Las encuestas de opinión 149
Otros *modus operandi* 150
La *Lobbying Act* de 1946 151
1. Declaraciones juradas ante las cámaras 151
2. Registro y prohibiciones de la *Federal Lobbying Act* 152
Una cosa es corromper y otra hacer *lobby* 153
El *lobby* en Francia 153

CAPÍTULO VIII

LA CLASE POLÍTICA COMO ELEMENTO DEL ESTADO

La clase política y la estructura del poder 156
Las doctrinas clásicas 158
1. La tesis de Mosca 159
2. Pareto y la clase *eletta* 160
3. Michels y la Ley de Hierro de la Oligarquía 161
Las nuevas versiones 163
1. Burnham y la revolución de los directores 163
2. Wright Mills y la *élite* norteamericana 163
3. Rose, Dahl y la estructura del poder 165
4. Orwell y la *Rebelión en la Granja* 167
5. Djilas y *La Nueva Clase* 169
6. La nueva clase en la URSS 170
7. Voslensky y la *nomenklatura* 171
8. Imaz y *Los que Mandan* 173
9. Sánchez Sorondo y "los mejores" 175

CAPÍTULO IX

LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y EL SUFRAGIO

Las teorías del órgano y el mandato 178
La prehistoria de este fenómeno político 179
El *senatus populusque romanus* 180
El poder de representar en la historia inglesa 180
La representación estamental en Francia 182
La representación y los ingleses 183

Sieyès y su teoría ... 184
La representación corporativa ... 186
El corporativismo portugués ... 187
La experiencia brasileña ... 188
Es un derecho o un deber ... 189
Los sistemas electorales ... 191
1. Sistema de lista completa ... 191
2. Circunscripción uninominal ... 192
a) La historia inglesa del voto ... 192
b) La democratización de este sistema ... 194
c) Sus virtudes y defectos ... 195
3. El sistema de lista incompleta ... 196
4. El sistema D'Hondt ... 197
5. Sistema del cociente y doble cociente ... 199
6. El *ballotage* ... 200
La experiencia argentina ... 202
Una cosa es votar y otra mandar ... 203

CAPÍTULO X

LOS PARTIDOS POLÍTICOS, PASAPORTE AL PODER

Los comités electorales como factor decisivo ... 209
Otras causas en el origen de los partidos ... 210
Elogios y críticas ... 211
Sistemas de partidos políticos ... 212
Otras clasificaciones ... 213
El bipartidismo ... 214
1. El caso americano ... 216
2. El bipartidismo en América latina ... 218
3. El bipartidismo a la brasileña ... 219
Sistema pluripartidista ... 220
Las coaliciones ... 222
El partido dominante ... 224
El partido único comunista ... 226
El partido único nazi ... 227
El sistema apartidario como fenómeno político ... 229
Los partidos políticos en el final del milenio ... 230

Se terminó de imprimir el día 2 de febrero
de 1999, en ARTES GRÁFICAS CANDIL
sito en la calle Nicaragua 4462, Buenos Aires,
República Argentina